



Comentarios del ACNUR sobre la Propuesta de la Comisión Europea para la reforma del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos para la determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o por un apátrida (“Dublín II”) (COM(2008) 820, de 3 de diciembre de 2008) y la Propuesta de la Comisión Europea para la reforma del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento del sistema «Eurodac» para el cotejamiento de huellas dactilares para la aplicación efectiva del [Reglamento de Dublín II] (COM(2008) 825, de 3 de diciembre de 2008)

INTRODUCCIÓN

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha observado atentamente, desde su entrada en vigor, el funcionamiento del Reglamento de Dublín II¹ e instrumentos conexos² (mencionados en conjunto como “Sistema de Dublín”). El ACNUR, aunque respalda los mecanismos que aseguran un examen eficaz de las solicitudes de asilo, ha manifestado su preocupación respecto de los resultados del sistema para personas en busca de protección internacional en la UE y otros Estados participantes.³ Estas preocupaciones incluyen el impacto del sistema, en muchos casos, sobre los derechos y el bienestar personal de los solicitantes de asilo incluidos sus derechos al examen justo de sus solicitudes y, cuando así sea

¹ *Reglamento del Consejo (EC) No 343/2003 de 18 de febrero de 2003 que establece los criterios y los mecanismos para la determinación del Estado Miembro responsable de examinar una solicitud de asilo presentada por un nacional de un tercer país en uno de los Estados Miembros*, Official Journal (‘OJ’) L 050, 25/02/2003, p. 1-10, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3e5cf1c24.html> (en adelante Reglamento del Consejo (EC) No 343/2003”).

² *Reglamento del Consejo (EC) No 2725/2000 de 11 de diciembre de 2000 relativo al establecimiento de “Eurodac” para comparar las huellas dactilares para una aplicación efectiva del Convenio de Dublín*, OJ L 316, 15.12.2000, p. 1-10, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f4e40434.html>; y *Reglamento del Consejo (EC) No 407/2002 de 28 de Febrero de 2002 que formula las bases para implementar la norma (EC) No 2725/2000 relativa al establecimiento de “Eurodac” para comparar las huellas dactilares para una aplicación efectiva del Convenio de Dublín*, OJ L 62, 5.3.2002, p. 1-5, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f4e3e2da.html>.

³ *Vid.* listado de los comentarios del ACNUR sobre el Reglamento de Dublín II y su Convención previa, resumidos en ACNUR, Reglamento de Dublín II: *Proposición del ACNUR* abril de 2006, Part 1.4, p 11-12, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4445fe344.html> (en adelante “ACNUR 2006”).

reconocido, a la protección efectiva, además de la distribución desigual de las solicitudes de asilo entre los Estados miembros.

El ACNUR, al destacar estos problemas, ha observado que una asunción básica que subyace al sistema de Dublín aún no se ha conseguido— ésta es, principalmente, la premisa conforme a la cual los solicitantes de asilo pueden disfrutar de niveles generalmente equivalentes de protección procedimental y de fondo en virtud de una legislación y práctica armonizada en todos los Estados miembros.⁴ Se encuentra, sin embargo, ampliamente reconocido que, incluso cuando los instrumentos de asilo de la UE han sido traspuestos al Derecho interno, se mantienen las divergencias entre los Estados miembros⁵ debido a la inadecuación del derecho comunitario en algunos casos o, a las diferentes formas, en otros, de implementarlos. El resultado es que continua siendo necesaria una mayor armonización y una mejora notable de los estándares en algunos Estados miembros para poder alcanzar el compromiso básico de igualdad de acceso a la protección en la UE.⁶ En algunos casos, los fallos demostrados en la asunción a la hora de garantizar el respeto a los derechos de los retornados sujetos al sistema de Dublín han sido tan importantes que el ACNUR se ha visto obligado a recomendar que los solicitantes de asilo no deberán ser trasladados a determinados Estados participantes. Estas recomendaciones se fundamentaron en el análisis riguroso del acceso y de la calidad del procedimiento de asilo, las condiciones de acogida, y otros elementos del sistema del Estado en cuestión.⁷

Por ello, el ACNUR celebra la iniciativa de la Comisión Europea de proponer enmiendas a los instrumentos de Dublín para “garantizar que las necesidades de los solicitantes de protección internacional sean globalmente atendidas”,⁸ incluyendo en aquellas “situaciones donde existen niveles de protección insuficientes” así como para reforzar la “eficacia” y atender a las situaciones en las que los Estados miembros carecen de la capacidad para manejar un número considerable o aumento repentino del número de solicitudes de asilo. En opinión del ACNUR, estos objetivos pueden alcanzarse simultánea y coherentemente mediante la introducción de enmiendas pertinentes a los actuales instrumentos. En especial, no resulta necesario, ni debe satisfacerse la exigencia de mayor eficacia mediante la reducción o eliminación de salvaguardias en detrimento de los derechos básicos de los solicitantes.

⁴ Vid. ACNUR (2006), *supra* nota 3, p 12.

⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Europeo Económico y Social y el Comité de las Regiones, Plan de política de asilo. Un planteamiento integrado de la protección en toda la UE, COM(2008) 360, 17 de junio de 2008, p. 3, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4860eee72.html>: “incluso después de que se haya producido cierta armonización legislativa a nivel de la UE, una falta de práctica común, diferentes tradiciones y diversas fuentes de información sobre diversos países de origen se hallan, entre otras razones, produciendo resultados divergentes”

⁶ ACNUR, *Respuesta del ACNUR al Libro Verde de la Comisión Europea sobre el futuro sistema europeo común de asilo*, septiembre de 2007, p. 38, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46e159f82.html>: “El sistema Dublín parte de la base de que las leyes y las prácticas del asilo de los Estados participantes utilizan estándares comunes y producen resultados comparables., mientras que (en) realidad, la legislación y la práctica del asilo todavía varían ampliamente de un país a otro” y, consiguientemente, los solicitantes de asilo reciben diferente tratamiento de un Estado Dublín a otro...”

⁷ ACNUR, Posición del ACNUR sobre el retorno de solicitantes de asilo a Grecia bajo el Convenio de Dublín, 15 de abril de 2008, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4805bde42.html>.

⁸ Propuesta para una norma del Parlamento Europeo y del Consejo que establece los criterios y mecanismos para la determinación del Estado Miembro responsable de examinar una solicitud de asilo presentada por una nacional de un tercer país en uno de los Estados Miembros o de una persona apátrida (Texto reformado), COM(2008) 820 final, 3 de diciembre 2008, p 1, párrafo 2, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/493e8e3a2.html> (en adelante “COM(2008) 820 final”).

Las siguientes observaciones abordan, en primer término, las propuestas relativas al Reglamento de Dublín II y, en segundo lugar, las relativas a Eurodac. A menos que se indique lo contrario, las menciones a los artículos hacen referencia a las principales propuestas de la Comisión.

PARTE I: PROPUESTA PARA LA REFORMA DEL REGLAMENTO DE DUBLÍN II (COM (2008) 820, de 3 de diciembre de 2008)

1. Ámbito del Reglamento

Una de las preocupaciones del ACNUR con respecto al sistema de Dublín es si éste logra efectivamente uno de sus principales objetivos que es, tal y como viene señalado en el Considerando 5, el de asegurar que el acceso efectivo a los procedimientos de asilo se encuentre garantizado a todas las personas con necesidad de protección internacional. En este contexto, el actual Reglamento define una "solicitud de asilo" como una "solicitud de protección internacional" pero limita su ámbito a solicitudes de estatuto de refugiado "a tenor de la Convención de Ginebra".⁹ Esta redacción es incongruente con el significado de "protección internacional" en la Directiva del Consejo (EC) 2004/83 ("Directiva de cualificación").¹⁰

La propuesta de reforma del Artículo 1 extendería el ámbito del actual Reglamento en dos sentidos. Primero, ampliaría su cobertura en línea con el resto de instrumentos del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) para abarcar solicitudes de todas las modalidades de "protección internacional" (reforma de los Artículos 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 25, 32 y 44),¹¹ incluyendo tanto el estatuto de refugiado como la protección subsidiaria de conformidad con la Directiva de definición.

Segundo, se propone enmendar el Reglamento para que se halle expresamente estipulado que las solicitudes de los apátridas en busca de protección internacional sean cubiertas por el sistema de Dublín (mediante los cambios propuestos al Artículo 1, Artículo 2 (c), (f), (g), (j), (l); Artículo 3 (1); Artículo 15(1) (2); Artículo 16; Artículo 17(1); y Artículo 18(d)). No hay razón legal alguna, u otra, para tratar de forma diferente las solicitudes de protección internacional presentadas por apátridas. El ACNUR apoya, por tanto, la propuesta de inclusión de esta referencia que elimina todo riesgo de que las solicitudes de protección de personas apátridas puedan ser objeto de controversia en términos de responsabilidad.

Otra propuesta, que extendería efectivamente el ámbito del Reglamento es que el Artículo 3 (1) prevé que las solicitudes que recaigan en el ámbito de aplicación del Sistema de Dublín incluyan aquellas efectuadas, no únicamente en el territorio y en la frontera, sino también en las "zonas de tránsito" de los Estados miembros. El ACNUR respalda esta propuesta porque un número significativo de solicitudes de protección se formulan y son resueltas en áreas que son, o se consideran, "zonas de tránsito". Debería aplicarse el sistema de Dublín para asegurar la claridad

⁹ REGLAMENTO (CE) No 343/2003 DEL CONSEJO, *vid. supra* nota 1, arts. 1 y 2, c. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, de 28 de julio de 1951, UN Treaty Series, vol. 189, p. 137, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html> (en adelante "Convención de 1951").

¹⁰ Directiva del Consejo 2004/83/EC de 29 de abril de 2004 sobre los estándares mínimos para los requisitos y el estatus de los nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o como personas que están en necesidad de protección internacional así como del contenido de la protección garantizada, OJ L 304 , 30 de septiembre de 2004, p 12-23, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4157e75e4.html>.

¹¹ COM (2008) 820 final, *vid. supra* nota 8.

en relación a la responsabilidad por parte de un Estado miembro de examinar y determinar las solicitudes efectuadas en las zonas de tránsito y evitar, así, el riesgo de expulsión sin un examen adecuado y sobre el fondo de las necesidades de protección del solicitante.

Ámbito de la Directiva

El ACNUR celebra la extensión propuesta del alcance del Reglamento de Dublín II para incluir todas las solicitudes de "protección internacional", incluyendo las realizadas por apátridas y las efectuadas en las "zonas de tránsito".

2. Medidas para reforzar la protección del menor y la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño.

El actual Reglamento contiene criterios específicos relativos a la situación de los menores y de los menores no acompañados. Sin embargo, la práctica ha puesto de relieve que tales disposiciones han sido insuficientes para asegurar que no se impida a los menores reunirse con sus familiares o, en su caso, ser tratados como convenga a su interés superior.¹²

En el Reglamento reformado hay un número de propuestas orientadas a reforzar las salvaguardias para los menores, incluyendo a aquellos que se encuentran separados de sus familiares o de las personas que les custodian, a menudo, mencionados como menores o niños "no acompañados" o "separados".¹³

2.1. El interés superior del menor

El ACNUR da la bienvenida a la propuesta del nuevo Artículo 6 (1), creando una obligación vinculante conforme a la cual "el interés superior del menor constituirá una consideración primordial de los Estados miembros en todos los procedimientos" conforme al presente Reglamento. El Considerando 10 propuesto indica que esta obligación se fundamenta en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (en adelante "CDN") y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ambas vinculantes para la mayoría de los Estados miembros. También el Artículo 6(3) propone una relación de factores que deben ser tenidos en consideración en la determinación del interés superior del menor. El ACNUR celebra la atención específica que esta lista atribuye a la obligación de respetar el principio del "interés superior". "Las Directrices sobre la determinación del interés superior" del ACNUR de mayo de 2008¹⁴ pueden también ayudar a los Estados a establecer un procedimiento efectivo y

¹² ACNUR (2006), *vid. supra* nota 3, part 2.3, p 21

¹³ *Vid.* Inter-Agencias, *Inter-Agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children*, enero de 2004, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4113abc14.html>, para las definiciones de niños "no acompañados" y "separados". El ACNUR recomienda el empleo de los términos "niño/niños" y de las definiciones expuestas en las Directrices de Inter-Agencias para asegurar la mayor precisión y especificidad de las referencias a los niños en las circunstancias pertinentes. En estos comentarios, sin embargo, se emplea el término "menor" y "menor no acompañado" para reflejar el lenguaje de las propuestas.

¹⁴ ACNUR, Guías del ACNUR para la determinación del interés superior del Menor mayo de 2008, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html> (en adelante Guías del ACNUR para la determinación del interés superior del Menor "). Aunque estas directrices se dirigen ante todo a las oficinas del ACNUR y a sus socios

métodos para llevar a cabo tales determinaciones, incluido, cuando sea relevante aquellos para cumplir sus obligaciones derivadas del Artículo 3 de la CDN.

2.2. Definiciones de “menor” y de “menor no acompañado”

La nueva definición propuesta de “menor”, aplicable a toda persona de un tercer país o apátrida menor de 18 años (Artículo 2, (g)) también constituye un reflejo de la CDN. El ACNUR respalda esta definición, aprobada por su Comité Ejecutivo en 2007.¹⁵ Consciente de que muchos Estados consideran que algunos solicitantes no dicen la verdad sobre sus edades. El ACNUR advierte contra una excesiva dependencia de las técnicas de valoración de la edad que sólo debieran emplearse cuando hay desacuerdo sobre la edad teniendo presente el reconocido margen de error de tales técnicas. Cuando resulta imposible determinar, de manera concluyente, que un solicitante es mayor de 18 años, el ACNUR anima a los Estados a concederle el beneficio de la duda y a aplicar las disposiciones pertinentes sobre los menores sujetos en el sistema de Dublín.¹⁶

El Artículo 2 (h) prevé ajustarse de la definición de “menor no acompañado” para eliminar el requisito de que tal persona sea “soltera”. Esta enmienda se halla justificada dado que la definición se aplica de forma explícita únicamente a menores que no se hallen acompañados por un adulto responsable de ellos. En tanto en cuanto un menor no se hallé acompañado, su estatuto personal, ya como casado o no, es irrelevante.¹⁷ Otras disposiciones que ampliasen la definición de “familiares” podrían, asimismo, aportar importantes salvaguardias suplementarias para los derechos del menor separado (*vid. infra* sección 3).

2.3. Derechos de los menores no acompañados: búsqueda de familiares, representación y criterios

El ACNUR considera que las propuestas enfatizan correctamente las circunstancias y necesidades especiales de los menores no acompañados. El propuesto Considerando 10 aboga por establecer garantías procedimentales específicas para éstos, “habida cuenta de su especial vulnerabilidad” haciéndose eco de manera práctica de la obligación de la CDN de hacer del interés superior del menor una consideración primordial.

El ACNUR respalda la obligación incluida en el reformado Artículo 6(4) de los Estados de buscar a miembros de la familia, u otros familiares que puedan encontrarse presentes en los Estados miembros “al mismo tiempo que protegen su interés superior”. También celebra la inclusión del requisito de la “formación adecuada” (Artículo 6(5) reformado) de las autoridades que se ocupan

sobre el terreno, también pueden ser empleadas eventualmente por los Estados participantes en el sistema de Dublín.

¹⁵ Comité ejecutivo del ACNUR, Conclusión sobre menores en riesgo, Conclusion No.107 (LVIII), 5 de octubre de 2007, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html> (en adelante “ExCom Conclusion No. 107 (LVIII)”).

¹⁶ *Vid.* también ExCom Conclusion No. 107 (LVIII), *vid. supra* nota 15; ACNUR, Guías sobre las políticas y procedimientos relativos a los menores no acompañados solicitantes de asilo, febrero de 1997, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3360.html>; ACNUR, Menores separados en el Programa Europeo, *SCEP Declaración de buenas prácticas*, tercera edición, 2004, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/415450694.html>.

¹⁷ *Vid.* también Save the Children (Europe), Comentarios de *Save the Children sobre la revisión del Convenio de Dublín II*, 4 de noviembre de 2008, p. 4, accesible en www.savethechildren.net/alliance/europegroup/SC_Submissions_on_the_Revision_of_the_DublinIIRegulation.pdf.

de los menores no acompañados, y pone de manifiesto el carácter especializado de las necesidades de los menores, así como de la complejidad de reunir la información y dar todos los pasos necesarios para determinar la responsabilidad con respecto a sus solicitudes de asilo. Lo anterior también implica el reconocimiento, y proporciona un mayor ámbito para abordar el interés superior del menor de conformidad con el propuesto Artículo 6(1).

El propuesto Artículo 6 (2) obliga a los Estados miembros a garantizar que un “representante” preste asistencia al menor no acompañado en todos los procedimientos del Sistema de Dublín. El artículo señala que dicha persona podrá ser nombrado el representante bajo el Artículo 23 de la Directiva sobre las condiciones de acogida¹⁸ que exige el nombramiento de la “necesaria” y “apropiada” representación. El ACNUR, en sus comentarios sobre la propuesta de reforma de la Directiva sobre las condiciones de acogida,¹⁹ ha recomendado que se defina el papel específico y las cualificaciones de los tutores previstos en el Artículo 23 reformado de la misma. Tales exigencias podrían asegurar una protección más efectiva de los derechos de los menores regulados por los instrumentos de asilo. El ACNUR respalda la propuesta de nombramiento de un representante de conformidad con el Artículo 6 (2) que podría reforzarse estableciendo requisitos más claros para los tutores.

El ACNUR apunta que, en muchos casos, se requerirá un representante del menor jurídicamente cualificado para garantizar que éste se halla plenamente capacitado para asegurar que se respeten los derechos legales del menor en el procedimiento de determinación de la responsabilidad de conformidad en el marco de Dublín. Aunque, en función de las circunstancias personales del menor, pueda variar el tipo de representante, no debe restarse importancia a la necesidad de una asistencia jurídica especializada. Es, además, importante garantizar que el representante sea independiente de las autoridades responsables de implementar el Reglamento de Dublín.

La secuencia jerarquizada de criterios para determinar la responsabilidad de examinar las solicitudes sujetas al sistema de Dublín, tal y como se propone en el Reglamento reformado, reforzaría significativamente los derechos de los menores no acompañados. Las enmiendas propuestas al Artículo 8(2) establecerían la inequívoca obligación de asumir la responsabilidad de examinar la solicitud y obligarían a cualquier Estado en el que se encuentre legalmente un familiar que pueda hacerse cargo del menor no acompañado, si ello repercutiese en aras del interés superior del menor.²⁰ El ACNUR respalda las propuestas que eliminarían el margen de discrecionalidad existente en el actual Artículo 15(3). El propuesto Artículo 8(3) también resolvería, en aras del interés superior del menor, la cuestión de qué Estado miembro es

¹⁸ Directiva del Consejo 2003/9/EC de 27 de enero de 2003 que establece los requisitos mínimos para la acogida de los solicitantes de asilo OJ L 31, 6 de febrero de 2003, p. 18-25, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ddcfda14.html> (En adelante “Directiva sobre los requisitos de acogida”). *Vid. también Propuesta para una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que establezca los requisitos mínimos para la recepción de solicitantes de asilo (reformado)*, COM(2008) 815, de 3 de diciembre de 2008, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/493e8ba62.html>.

¹⁹ ACNUR, Comentarios del ACNUR sobre la Propuesta de la Comisión Europea para una armonización de la Directiva que establece los requisitos mínimos para la recepción de los solicitantes de asilo (*COM(2008) 815 final de 3 de diciembre de 2008*), 13 de marzo de 2009, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49ba8a192.html>.

²⁰ Una enmienda propuesta al Preámbulo, en forma de un nuevo considerando núm. 13, también complementa el Artículo 8 (2) reformado y subraya la importancia del principio de unidad familiar para los menores no acompañados, en el que se basa la responsabilidad vinculante del Estado miembro en el que se encuentre un pariente o cuidador de determinar la solicitud de un menor no acompañado.

responsable (de examinar la solicitud) en los casos en los que los familiares se encuentran en más de un Estado miembro.

3. La unidad familiar

Se proponen aclaraciones y enmiendas sustanciales a las disposiciones del Reglamento sobre los miembros de la familia. Un nuevo Considerando 11 serviría para recordar el derecho, con arreglo al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, a disfrutar de la vida familiar, estableciendo que el respeto a la unidad familiar debe ser una “consideración primordial” para la aplicación del Reglamento. La nueva redacción que se propone del Considerando 12 reformado subraya que deben tramitarse juntas las solicitudes de asilo de los miembros de la familia para asegurar que éstas no se separen. El ACNUR celebra estas propuestas que enfatizan la importancia de la unidad familiar.

3.1 Ampliación de la definición de “familia”

El ACNUR respalda la propuesta de ampliar la definición de miembros de la familia en el nuevo Artículo 2 (i)(ii) para incluir a los menores solteros, fueren o no éstos, dependientes del solicitante; en el subpárrafo (iii), para permitir la inclusión de los hijos menores casados cuando residir con el adulto solicitante fuere en aras de su interés superior; y el en subpárrafo (iv) para permitir la inclusión de los padres o tutores de un menor solicitante casado cuando residir con su padre, madre o tutor conviniere, asimismo, al interés superior del menor. Una importante propuesta de modificación del subpárrafo (v) extendería la definición para incluir a los hermanos menores del solicitante (incluyendo cuando el solicitante o el hermano estén casados si es que permanecer juntos fuere en aras del interés superior de uno de ellos). Estos cambios son congruentes con la CDN,²¹ y la propuesta del Artículo 6 (1) reformado que requiere que la defensa del interés superior del menor se constituya en condición primordial de todos los procedimientos sujetos al sistema de Dublín.

Según las observaciones del ACNUR sobre el funcionamiento del sistema, estos cambios también pueden ayudar a evitar la separación de los menores de las personas de quienes pueden depender económica, social o emocionalmente; lo que resulta, actualmente, permitido de conformidad al Reglamento. Por ejemplo, el ACNUR ha documentado casos en los que han sido separados hermanos menores dando lugar a graves e injustificados daños para los menores. La separación de menores y de otras personas dependientes de sus cuidadores, también puede determinar cargas más pesadas para el Estado que examina las solicitudes de asilo de personas dependientes, dado que éstas quedan sin el apoyo y la ayuda de sus familiares.²²

El ACNUR recomendaría, sin embargo, una ulterior modificación de la definición para incluir a los hermanos adultos del menor solicitante en aquellos casos en los que sus padres no se encuentren en el territorio del Estado miembro. Ello constituiría un medio más para asegurar que

²¹ *Vid.* Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 3, 9, 10, 18 y 22, accesible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>.

²² El Artículo 20 del CDN impone obligaciones a los Estados con respecto a los menores privados de su entorno familiar. Sobre las ventajas de la reunificación familiar *vid.* ACNUR, *Background Note for the Agenda Item: Reunificación familiar en el contexto del reasentamiento y la integración*, Negociaciones tripartitas anuales sobre reasentamiento, Ginebra, 20-21 de junio de 2001, párrafos 35-43, accesible en <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b30baa04.pdf>.

los menores no se hallan, innecesariamente, separados de los miembros de la familia (en este caso, hermanos o hermanas) que se encuentran en la UE, y puedan cuidar de ellos.²³

3.2. Determinación de la responsabilidad con arreglo a la situación existente en el momento de presentación de la solicitud más reciente

El Artículo 7 (3) propuesto establece que la responsabilidad de las solicitudes de asilo se deberá determinar atendiendo a la situación existente en el momento en el que el solicitante haya presentado su solicitud más reciente.

Esta enmienda deber asegurar que la vida familiar resulte respetada y que la determinación de la responsabilidad sea acorde con las circunstancias más certeras y los datos más actuales, teniendo en cuenta los posibles cambios en el paradero y el estatuto de los miembros de la familia. Esto, por ejemplo, podría también redundar en dar un mejor efecto práctico a la obligación propuesta en el Artículo 6 (4) de rebuscar a los miembros de la familia de los menores no acompañados presentes en los Estados. Si esos miembros de la familia fueren hallados únicamente en el momento de la solicitud (lo que puede suceder después de la primera entrada del menor en la UE o de la primera detección de su presencia sin autorización) este hecho debe ser tenido en cuenta para determinar su responsabilidad.

3.3. Miembros de la familia solicitantes de protección internacional

El propuesto Artículo 10 tiene por objeto clarificar las obligaciones derivadas del actual Artículo 8 relativas a los miembros de la familia que tienen solicitudes pendientes en diferentes Estados miembros. Sin embargo, las modificaciones propuestas no eliminan el ámbito de todas las diversas interpretaciones que se le dan actualmente a dicho artículo y que han dado lugar a la separación de los miembros de la familia, por ejemplo, en casos en los que la solicitud aún se encuentra en tramitación en el procedimiento de Dublín, o a la espera de que sea revisada una decisión de admisibilidad.²⁴ Para clarificar ese asunto se propone que el Artículo 10 reformado sea enmendado a fin de establecer que un Estado miembro será responsable de las solicitudes de los miembros de la familia de un solicitante, cuando aún no se haya alcanzado una decisión final sobre la solicitud de éste.

3.4. Familiares dependientes

El ACNUR respalda la enmienda propuesta a los criterios de responsabilidad relativos a los familiares dependientes. La reforma del Artículo 11 (1) se orienta a lograr que la responsabilidad se atribuya en los casos en los que el solicitante dependa de la asistencia de un familiar por razones de embarazo, maternidad, enfermedad grave o minusvalía, o edad avanzada (o cuando el familiar dependa del solicitante). En tales casos, el Estado miembro responsable será el que se considere “más idóneo” para mantenerlos reagrupados o unidos, mediando el consentimiento de las personas afectadas, y teniendo en cuenta su interés superior, incluida, por ejemplo, la disposición para viajar.

²³ Vid. Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. *CRC Comentario General No. 6 (2005): Asistencia a los menores separados y no acompañados fuera de su país de origen*, 1 de septiembre de 2005, párrafo 40, tercer punto, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42dd174b4.html>; y Guías del ACNUR para la determinación del interés superior del Menor, *vid. supra* nota 14.

²⁴ Vid. ACNUR (2006), *vid. supra* nota 3, parte 2.3.2.1, p 25-27.

El ACNUR celebra que se fortalezca esta disposición incluida actualmente en la cláusula "humanitaria" opcional del Artículo 15. Se reduce el riesgo de penalidades innecesarias - así como de eventuales costes adicionales e inconvenientes para los Estados miembros - mediante una clara atribución de responsabilidad basada en relaciones de dependencia objetivamente demostrables. El ACNUR ha observado que han surgido problemas significativos cuando los Estados han fracasado en tener suficientemente en cuenta la dependencia al plantearse si asumir la responsabilidad es opcional de conformidad al Artículo 15 actual.²⁵

No obstante, el ACNUR abogaría por precisar la redacción de la propuesta a fin de establecer que, aunque la responsabilidad se atribuirá en todas las situaciones de dependencia relacionadas en el Artículo 11 (1) esta lista no debe ser exhaustiva. En la práctica, el ACNUR apoyaría, además, una aproximación flexible a la aplicación de la disposición reformada en caso de que sea adoptada, para que no recaiga sobre los solicitantes y dependientes una excesiva carga de la prueba de la dependencia.

Unidad familiar

- *El ACNUR apoya las propuestas para ampliar la definición de "miembro de la familia" del Artículo 2 (i) específicamente dirigidas a tener en cuenta el interés superior del menor y su dependencia de los padres, tutores y otros parientes que pueda mantenerse incluso en casos en los que menores estén casados. Estos cambios reflejan el Derecho internacional y la vulnerabilidad de los menores.*
- *El reformado Artículo 2 (i) debe modificarse para añadir una categoría más de miembros de la familia, principalmente los hermanos adultos de los menores solicitantes, en los casos en los que éste no tenga un progenitor presente en el territorio de un Estado miembro.*
- *El reformado Artículo 7 (3) debe enmendarse para incluir el proviso de que, bajo ninguna circunstancia, su aplicación debe conducir a prolongar la separación de los miembros de la familia.*
- *El reformado Artículo 10 debe enmendarse para permitir que los Estados miembros sean responsables de las solicitudes de los miembros de la familia de los solicitantes cuyas solicitudes "no hayan sido aun objeto de una decisión final en cuanto al fondo..."*
- *El ACNUR celebraría la adopción del propuesto Artículo 11 (1), de conformidad al cual se propone un criterio vinculante de responsabilidad en situaciones en las que un solicitante sea dependiente de un pariente en otro Estado miembro (o viceversa). El ACNUR recomienda la modificación de la propuesta para especificar que la lista de las situaciones de dependencia del reformado Artículo 11(1) no sea exhaustiva, mediante la inserción del término "incluyendo" tras "cuando el solicitante de asilo dependa de la asistencia de un familiar..."*

²⁵ Vid. ACNUR (2006), *Vid. supra* nota 3, parte 2.3.3.2; *Vid.* también ECRE, El Convenio de Dubín: "20 voces – 20 razones para un cambio", 20 de marzo de 2007, accesible en http://www.ecre.org/files/Dublin_20_voices.pdf.

4. Cláusula discrecional

La propuesta de reemplazar el actual Artículo 3 (2) (conocido como “cláusula de soberanía”) y el Artículo 15 (“cláusula humanitaria”) por el reformado Artículo 17 que será titulado “cláusula discrecional”, aportaría flexibilidad adicional a los Estados. Les permitiría un mayor ámbito para asumir - o pedir a otros Estados que lo asuman - la responsabilidad cuando las circunstancias del caso lo justifiquen.

4.1. Requisitos para el consentimiento

El ACNUR considera que la cláusula discrecional, basada en su objetivo humanitario, no debiera ser utilizada por los Estados exclusivamente por razones administrativas de coste o de ahorro de tiempo principalmente cuando ello atente contra imperativos de carácter humanitario o compasivos.²⁶ Los requisitos del consentimiento pueden contribuir a que la cláusula discrecional no se use simplemente para facilitar un rechazo expedito de las solicitudes, sin alusión a las circunstancias humanitarias. En opinión del ACNUR la aplicación de este artículo contra la voluntad del solicitante iría en contradicción con objetivo “humanitario y caritativo” explícito de la disposición.²⁷

En cuanto a las consecuencias administrativas de esta propuesta, la obtención del consentimiento de los solicitantes no debería constituir una pesada carga para los Estados miembros. Teniendo en cuenta el requisito propuesto de que las autoridades realicen una entrevista en todos los casos sujetos al sistema de Dublín II conforme al reformado Artículo 5, se podría solicitar el consentimiento como parte de la propia entrevista.

4.2. El alcance de las circunstancias humanitarias y compasivas

El ACNUR apoya la enmienda propuesta al Artículo 17 (1) (actualmente el Artículo 3.2) que brinda a los Estados la opción de decidir examinar una solicitud por “razones humanitarias y compasivas” más allá de las relaciones familiares y extendiéndolo potencialmente a cualquier situación en la que el traslado, propiciado por el sistema de Dublín, ocasione situaciones individuales perniciosas.

El ACNUR celebra este concepto amplio de casos “humanitarios y compasivos” que también pueden incluir a personas que sean, por ejemplo, social, económica o emocionalmente dependientes de otros con los que no poseen ningún lazo de sangre o matrimonio.

El ACNUR también celebra el Artículo 17(2) propuesto que permite a los Estados examinar las solicitudes de miembros indirectos de la familia con criterios humanitarios, incluidas las situaciones de no dependencia.

4.3. Plazos para preparar y responder a las solicitudes

El ACNUR celebra el hecho de que no se establezcan plazos para las solicitudes basadas en criterios humanitarios y compasivos, dado que éstas pueden surgir o conocerse en cualquier

²⁶ ACNUR (2006), *vid. supra* nota 3, parte 2.3.3, p 30-35.

²⁷ ACNUR (2006), *vid. supra* nota 3, parte 2.3.3.1, p 31; algunos Estados miembros recurren a la cláusula de soberanía si resulta más expeditiva y barata para examinar y rechazar la solicitud de traslado que trasladar al solicitante a otro Estado miembro.

momento. Sin embargo, en cuanto a las respuestas a las peticiones de asunción de responsabilidad conforme al reformado Artículo 17(2), parece razonable el plazo de dos meses propuesto para los Estados miembros. Se reconoce la necesidad de éstos de disponer de tiempo suficiente para examinar y corroborar los fundamentos humanitarios a fin de asumir la responsabilidad y así se garantizará que las decisiones se adopten con conocimiento de causa.

Cláusula discrecional

- *El ACNUR apoya la propuesta de ampliar el ámbito para que los Estados miembros asuman la responsabilidad de una solicitud conforme al reformado Artículo 17(1), extendiéndola, más allá de la reunificación familiar, a otras circunstancias "humanitarias y compasivas".*
- *El requisito propuesto de que el solicitante dé su consentimiento es crucial para asegurar que se preserve la naturaleza humanitaria de esta disposición. La cláusula discrecional, dado su carácter y objetivos, no debe aplicarse en contra del consentimiento del solicitante simplemente para obtener ventajas económicas, administrativas u otras distintas de las razones compasivas.*
- *El ACNUR, aún celebrando la propuesta del Artículo 17 (2) que capacita al Estado a solicitar a otros la asunción de responsabilidades, propone que los fundamentos de tales peticiones se extiendan, además de a los casos en los que existen vínculos familiares, a la categoría más amplia de supuestos "humanitarios y compasivos" tal y como prevé el propuesto Artículo 17(1).*

5. Suspensión temporal de los traslados

El ACNUR ha llamado sistemáticamente la atención sobre los desequilibrios ocasionados por la aplicación estricta del sistema de Dublín y es de la opinión de que es necesario que se consideren vías para contrapesar sus consecuencias con mecanismos de responsabilidad compartida. Aunque se reconoce que el Sistema de Dublín II no se ha concebido como un instrumento para compartir responsabilidades, sus consecuencias, especialmente en los Estados situados en las fronteras exteriores de la UE²⁸ justifican que se tomen en consideración acuerdos para abordar las exigencias adicionales que pueda suponer para la capacidad de sus sistemas de acogida o de asilo.

El ACNUR ha tratado de llamar la atención acerca del hecho de que mientras ciertos Estados pueden encontrarse ante el reto considerable de afrontar la responsabilidad de un creciente número de solicitudes de asilo derivadas del sistema de Dublín, el sistema puede, asimismo, tener importantes efectos negativos para los solicitantes individuales de protección internacional. Esto se da, especialmente, cuando los sistemas de asilo no pueden funcionar eficazmente y garantizar el respeto de los derechos legales de los solicitantes.

5.1 La garantía de acceso a los derechos de asilo

²⁸ Documento de Trabajo del Personal de la Comisión que acompaña a la propuesta para una regulación del Parlamento Europeo y del Consejo que establece los criterios y mecanismos para determinar el Estado Miembro responsable de examinar las solicitudes de asilo presentadas por un nacional de un tercer país o una persona apátrida en uno de los Estados Miembros (*Recast*), *Valoración del Impacto*, SEC(2008) 2962, de 3 de diciembre de 2008, p. 75, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49997ad90.html>.

Un mecanismo de suspensión temporal de los traslados, como se propone en el reformado Artículo 31, ayudaría a afrontar tales problemas. Al permitir a los Estados que se encuentren desbordados solicitar una suspensión a corto plazo de sus responsabilidades derivadas del Reglamento de Dublín - o al permitir que la Comisión u otro Estado intervenga cuando el Estado afectado sea incapaz o no se halle dispuesto a cumplir con sus obligaciones - la propuesta aporta la garantía de que la aplicación del Reglamento no servirá para obligar a las personas a retornar a sistemas de asilo disfuncionales o sobrecargados. Por el contrario, sus solicitudes serían resueltas por un Estado equipado para asumir sus responsabilidades conforme al acervo en materia de asilo. Esto se confirma por el propuesto Artículo 31 (6) que establece que los Estados miembros en los que se encuentren los solicitantes cuyos traslados han sido suspendidos "serán responsables" del examen de las solicitudes. Mientras que ello incrementaría el número de solicitudes a examinar por el Estado anfitrión de los solicitantes afectados durante el período de suspensión temporal posee la significativa ventaja de asegurar que no se denegará a las personas su derecho básico a una determinación completa y justa de su solicitud de asilo.

5.2. La posibilidad para los Estados miembros de solicitar ayuda.

La propuesta también busca ofrecer una oportunidad razonable de solicitar ayuda a los Estados que se enfrenten a un significativo número de solicitudes basadas en el sistema de Dublín. El compromiso de "solidaridad" por parte de otros Estados miembros se establece en el propuesto Artículo 31 (7) que indica que la suspensión temporal justificará la concesión de asistencia financiera conforme a las disposiciones comunitarias sobre "medidas de emergencia".

5.3. Medidas para garantizar la rápida solución de los problemas que originan la suspensión

Dada la responsabilidad adicional que deberán asumir necesariamente otros Estados miembros durante el período de suspensión temporal, deben estudiarse algunas consideraciones para garantizar que la situación sea resuelta rápidamente. A este fin, el ACNUR sugiere que se refuerce la actual propuesta añadiéndole el requisito de garantizar que el Estado hacia el que se han suspendido los traslados esté obligado a remediar la situación y a asumir sus responsabilidades tan pronto como sea posible. Un Estado, a tenor del Reglamento enmendado y conforme con el propuesto Artículo 31(9), no debería poder liberarse de sus obligaciones sin verse obligado a adoptar medidas concretas para abordar los problemas. En caso de no hacerlo, deberían adoptarse medidas. Esta aproximación debería ser congruente con el propuesto Artículo 31 (9) que aclara que el Artículo 31 no deberá interpretarse en el sentido de "conceder a los Estados miembros una excepción a su obligación general de adoptar todas las medidas adecuadas para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones" derivadas de la legislación comunitaria sobre el asilo.

El ACNUR señala que el propuesto Artículo 31 reformado faculta a la Comisión para imponer condiciones a cualquier decisión de suspender los traslados (Artículo 31 (4) (d)). No obstante, en caso de que estas condiciones no se cumplan en un plazo razonable, deberán existir medidas que incentiven al Estado miembro afectado a hacerlo. Lo ideal es que el mecanismo mediante el que estas condiciones se ejecuten operase automáticamente, con acciones por defecto y márgenes de tiempo establecidos, para disminuir la necesidad de discusiones o decisiones políticas conflictivas.

Por ejemplo, en los casos en los que el Estado incumpla las condiciones asociadas a la suspensión, o no remedie la situación que originó la suspensión, se puede incentivar la solución del asunto mediante la obligación de enviar el caso al procedimiento de conciliación previsto en el reformado Artículo 35. Este procedimiento de conciliación es un proceso “entre iguales” que involucra a tres Estados miembros no relacionados con el objeto del procedimiento. Aunque las suspensiones temporales conforme al Artículo 31 no debieran constituir o conducir a un “conflicto” con respecto a la aplicación del Reglamento a tenor del reformado Artículo 35, habrá situaciones en las que las consideradas opiniones de otros Estados miembros ayudarán a encontrar una solución.

La propuesta incluida en el Reglamento reformado para ampliar el alcance del actual procedimiento de conciliación (conforme al Artículo 14) indica que existe potencial para su mayor uso. Si tras el periodo de tiempo limitado establecido, no se encuentra una solución, se podrá pedir a la Comisión que examine si hay razones para incoar un procedimiento sancionador. Tal disposición no debiera limitar de forma alguna la facultad de la Comisión de iniciar una acción por infracción en cualquier momento y sobre cualquier base. Sin embargo, podría tener ventajas en establecer expresamente esta posibilidad.

Suspensión temporal de traslados

- *El ACNUR respalda la idea de un procedimiento para permitir la suspensión temporal de los traslados en las situaciones previstas en el propuesto Artículo 31 (1) y 31(2). Esto garantizará que mientras persista la situación, los solicitantes no estarán expuestos al riesgo de la violación de sus derechos debido a una sobrecarga de las capacidades de recepción, sistemas de asilo o infraestructura, ni otros factores que “puedan ocasionar un nivel de protección... no conforme” con las Directivas Condiciones de Acogida o Procedimientos de Asilo.*
- *El ACNUR propondría reforzar las disposiciones del Artículo 31 para obligar al Estado hacia el que hayan sido suspendidos los traslados a adoptar las medidas para remediar la situación de manera efectiva y oportuna.*

6. La obligación de examinar las solicitudes

El propuesto Artículo 18(2) aborda uno de los problemas más importantes y ampliamente debatidos que se observan en la aplicación del actual Reglamento. Como el ACNUR, y otros, han documentado, un Estado miembro interpretó previamente el Reglamento en el sentido de que permitía tratar las peticiones de los solicitantes devueltos como “interrumpidas” con la consecuencia de que no se producía ningún examen ulterior del fondo del asunto. La Comisión Europea inició un procedimiento por infracción ante el Tribunal de Justicia en contra de esta práctica y las disposiciones nacionales conexas, pero desistió de la acción cuando el Estado miembro modificó su ley nacional para “abolir” el procedimiento de “interrupción”.

El ACNUR celebra la propuesta de reforma del Artículo 18(2) que clarifica la obligación de un Estado miembro responsable de “hacerse cargo” o de “retomar” los casos (conforme al reformado Artículo 18(1)) para “examinar o completar el examen de la solicitud”. Esta

formulación debería aclarar, sin margen para la ambigüedad o la mal interpretación, que debe realizarse un examen completo y una evaluación del fondo de la solicitud y de la prueba, con la correspondiente determinación, incluso en los casos “retomados”. En situaciones en las que el examen pueda haberse interrumpido tras la “retirada” expresa o implícita de la solicitud, el Artículo 18(2) obliga al Estado responsable a revocar la decisión de interrupción y a “completar el examen”. Ésta es, en opinión del ACNUR, una aclaración necesaria e importante que reducirá el riesgo de que los solicitantes sujetos al sistema de Dublín pudiesen dejar de recibir una determinación completa y justa de asilo en un Estado participante.

Sin embargo, cabe la posibilidad de que se produzcan casos en los que la solicitud pueda haber sido rechazada durante su ausencia de conformidad al sistema de Dublín por diversas razones técnicas o formales que escapan a su control (cuando, por ejemplo, un solicitante haya dejado pasar un plazo para informar). En tales casos, incluso si la solicitud no ha sido clasificada formalmente como “retirada”, debiera ser posible recibir un examen completo de la solicitud tras el retorno de conformidad al sistema de Dublín. Para lograr esto, el reformado Artículo 18 (2) debiera modificarse para omitir la frase “que haya sido retirada por el solicitante”.

Conclusión de los exámenes

- *El ACNUR celebra los cambios propuestos en el reformado Artículo 18(2) que clarificarían la obligación de todos los Estados de completar o reanudar un examen completo de los méritos de todas las solicitudes de las que sean responsables.*
- *Para dar cobertura a la mayor variedad de casos en los que una solicitud, deba recibir un examen completo sobre el fondo, tras el traslado el ACNUR propone la eliminación de la frase “que haya sido retirada por el solicitante”.*

7. Derecho a la información y la notificación de las decisiones de traslado

Los cambios propuestos para reformar el Artículo 4 prevén extender las obligaciones actuales de los Estados miembros a la aportación de informes a los solicitantes sobre el sistema de Dublín. Estos nuevos requisitos debieran entenderse como ayuda a los Estados miembros para asegurar el funcionamiento más eficaz del sistema de Dublín, así como para aumentar su credibilidad global. Si los solicitantes se encuentran mejor informados sobre el sistema, su fundamento y sus resultados, estarán mejor preparados para aportar a los Estados miembros la información requerida para facilitar la determinación de la responsabilidad. Una mejor comprensión del proceso y el hecho de que, en última instancia, ello debiera proporcionar un resultado justo, también podrían estimular una mayor cooperación con el sistema por parte de los solicitantes.

7.1. La información sobre los criterios, procedimientos y resultados

El ACNUR respalda las propuestas para que se proporcione, por parte de las autoridades, una información específica, incluida especialmente la obligación de aportar información sobre los criterios del sistema de Dublín y su jerarquía (Artículo 4(1)(b)) que debiera animar a los solicitantes a proporcionar una completa información; el “procedimiento general y los plazos que deben cumplir los Estados miembros”(Artículo 4 (1)(c)) que aporta claridad y reduce la incertidumbre con respecto a cuándo pueden tener lugar cambios ulteriores; los “posibles

resultados del procedimiento y sus consecuencias" (Artículo 4 (1) (d)); y la "posibilidad de recurrir contra una decisión de traslado" (Artículo 4 (1)(e)) que ofrece a los solicitantes una mayor oportunidad de ejercer sus derechos en los casos pertinentes.

7.2. Información escrita adecuada a la edad

Se da la bienvenida a la obligación de aportar tal información por escrito de conformidad con el Artículo 4 (2). La propuesta de un folleto informativo común de conformidad al Artículo 4 (3) también contribuiría a un entendimiento más efectivo y coherente entre los Estados miembros, y el ACNUR se halla dispuesto a contribuir a la preparación de tal material. No obstante, se mantiene, en muchos casos, la necesidad de explicaciones verbales para complementar la información escrita.²⁹ De este modo, el ACNUR respalda la ampliación de la obligación, conforme al Artículo 4 (3), de transmitir los detalles oralmente "si fuera necesario para una comprensión adecuada por el solicitante". Debieran considerarse otras formas de comunicación, como la proporcionada mediante video en, al menos, uno de los Estados miembros.³⁰

También es positivo el requisito impuesto a los Estados miembros de "facilitar la información en la forma adecuada a la edad del solicitante." El ACNUR estima que tal información debiera estar disponible en "una lengua que el solicitante entienda" antes que en una "cuya comprensión sea razonable suponerle". La información proporcionada resulta de poco valor en casos en los que no hay una comprensión real.

7.3. La información relativa a las decisiones de traslado

También se prevén cambios, de conformidad con el Artículo 25, en lo referente a la notificación de la decisión de traslado de conformidad al Sistema de Dublín. El ACNUR respalda la propuesta a la hora de reformar el Artículo 25 (1) que requiere que la notificación escrita sea hecha en el plazo de quince días a contar desde la fecha de recepción de la respuesta del Estado miembro al que se ha solicitado que acepte responsabilidad. Como se ha indicado anteriormente, el ACNUR aboga por que ésta se produzca en "una lengua que el solicitante entienda". En el reformado Artículo 25 (2) se prevén más obligaciones de proporcionar información, incluida una descripción de las principales etapas del procedimiento, las vías de recurso disponibles y los plazos de interposición aplicables, así como la información sobre "las personas u organismos que puedan prestar asistencia jurídica específica y/o representación legal a la persona" (Artículo 25(2) reformado). Estas podrían contribuir a garantizar que los solicitantes fuesen conscientes de sus derechos en el ámbito del sistema de Dublín y estuviesen en mejor situación para ejercitarlos. (*Vid. infra* más información sobre "recursos efectivos").

Información y notificación de las decisiones de traslado

- *El ACNUR celebra la propuesta de proporcionar una información más amplia acerca del Sistema de Dublín como se establece en el Artículo 4. Además de reforzar la comprensión de los solicitantes sobre sus derechos y posibles resultados, estos cambios debieran*

²⁹ Verena Plutzar, *Kommunikationswege in Erstaufnahmestellen für AsylwerberInnen*, komm.weg, octubre de 2008, accesible en http://www.sprachenrechte.at/_TCgi_Images/sprachenrechte/20090316115827_Studienergebnisse.komm.weg.Oktober%202008_1.pdf.

³⁰ Esta es la práctica en el Reino Unido.

animarles a proporcionar información completa a las autoridades, lo que facilitaría la tarea de determinar el Estado responsable.

- *Son bienvenidos los requisitos más claros y amplios relativos a la notificación de las decisiones de traslado que establece el Artículo 25.*
- *El ACNUR propone que en todas las anteriores disposiciones la frase “cuya comprensión sea razonable suponerle al solicitante” se sustituya por “en una lengua que el solicitante entienda”.*

8. Entrevistas personales

En opinión del ACNUR, el nuevo explícito requisito propuesto en el Artículo 5 que exige a los Estados miembros realizar una entrevista personal a todos los solicitantes del procedimiento de Dublín contribuirá a una aplicación más eficiente del sistema, así como a una mayor comprensión y capacidad por parte de los solicitantes para presentar sus solicitudes. Como se establece en el propuesto Artículo 5(2), ello servirá para que los solicitantes puedan “presentar la información relevante necesaria para determinar correctamente el Estado miembro responsable” incluida, potencialmente, la relativa a la presencia de miembros de la familia, o parientes en otros Estados miembros, o la posesión de un visado o permiso de residencia.

El Artículo 5 (2) también establece como un objetivo adicional de la entrevista “informar oralmente al solicitante de la aplicación del presente Reglamento”. En opinión del ACNUR, esta obligación va más allá de la obligación, establecida en el Artículo 4(1), de proporcionar información relativa al procedimiento de Dublín, y exige de las autoridades responsables informar expresamente al solicitante durante la entrevista acerca de la intención de aplicar el Reglamento a su caso y la posibilidad de solicitar su traslado a un determinado Estado. Esto es esencial para permitir al solicitante, exponer, por ejemplo, circunstancias que puedan impedir su traslado a un determinado Estado por motivos de protección; y/o clarificar circunstancias que puedan ayudar en la identificación del Estado miembro responsable. Para asegurar que la entrevista aporta la máxima información para ambas partes, el requisito de que esta tenga lugar “en una lengua cuya comprensión sea razonable suponerle al solicitante” debe sustituirse por “en una lengua que el solicitante entienda”. Si esta formulación no se emplea en otras partes del Reglamento, si debiera figurar en esta disposición, dado el carácter potencialmente crucial de la entrevista para el proceso completo de determinación de la responsabilidad.

El requisito de la entrevista podría ayudar a que se garantice un cumplimiento más efectivo del Artículo 6 (1) del Reglamento reformado así como del Artículo 3 de la CDN, al asegurar que las autoridades tienen la oportunidad de conocer la presencia de un menor o de uno de los padres, y determinar si la reunificación conviene al interés superior del menor.

En los Estados en los que, actualmente, no se realizan tales entrevistas, los beneficios de una información más amplia disponible “a su debido tiempo tras la presentación de una solicitud” (Artículo 5 (3)), compensaría el coste de los recursos adicionales necesarios para realizar dichas entrevistas.³¹

³¹ ACNUR, Estándares para el procedimiento de determinación del Estatuto de Refugiado bajo Mandato del ACNUR, septiembre de 2005, capítulo 4.3, accesible en <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/4316f0c02.html>.

Entrevistas

- *El ACNUR celebra el establecimiento del requisito de realizar una entrevista personal en todos los casos sujetos al Sistema de Dublín en el que los solicitantes sean informados de la aplicación del Reglamento propuesto a su caso, y del posible traslado a un determinado Estado. Dado el valor potencial de la entrevista para el procedimiento de determinación de la responsabilidad, ello conviene tanto a los intereses del Estado como a los del solicitante.*
- *Para asegurar la máxima eficacia de la entrevista para todas las partes, el ACNUR propone que la frase “en una lengua cuya comprensión que al solicitante le sea razonable suponer” se sustituya por “en una lengua que el solicitante entienda”. Esto es especialmente importante para la entrevista, de hecho lo es potencialmente más que en cualquier otro elemento procedimental del proceso de Dublín.*

9. Recurso efectivo contra el traslado

El propuesto nuevo Artículo 26 afecta al derecho de los solicitantes a la tutela judicial efectiva en relación a la decisión de traslado. Conforme a esta nueva propuesta de disposición, los Estados miembros, también deben establecer “un plazo de tiempo razonable” durante el que pueda ejercerse el derecho de apelación (Artículo 26 (2)). Los propuestos Considerandos 16 y 17 recuerdan que el derecho a una tutela judicial efectiva deriva de y son establecidos por el Derechos Comunitario, Internacional y regional, incluida la Carta de Derechos Fundamentales y la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo.³²

Aunque el efecto suspensivo automático de los traslados sujetos al procedimiento de Dublín no sea requerido, las propuestas obligarían a las autoridades de los Estados miembros a examinar, en el plazo de siete días, si los solicitantes tienen derecho a permanecer (en el territorio del Estado miembro en cuestión) hasta la resolución del recurso; y en caso de rechazo, a motivarlo por escrito (Artículos 26 (3) y 26 (4)). El ACNUR respalda estas propuestas que permitirían al solicitante demostrar por qué, en las circunstancias de su caso particular, el traslado previo a la resolución del recurso puede perjudicar sus derechos. Esta disposición se hace eco de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos,³³ y del Tribunal Europeo de Justicia.

El ACNUR también respalda las nuevas disposiciones del Artículo 26(5) y 26(6) que reconocen el derecho de los recurrentes al acceso a la asistencia legal y/o a la representación jurídica en caso necesario (sin coste alguno para el recurrente cuando carece de los recursos económicos). Estas disposiciones reconocen la importancia de la asistencia jurídica para permitir a los solicitantes el ejercicio, en la práctica, de los derechos de apelación.

Recursos efectivos

³² Los principales casos de referencia relativos a recursos efectivos conforme al Convenio Europeo de Derechos Humanos incluyen, entre otros, *Jabari v. Turkey*, Application No. 40035/98, 11 de julio de 2000 (TEDH), accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6dac.html>.

³³ *Conka v. Belgium*, Aplicación No. 51564/99, 5 de febrero de 2002 (TEDH), accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3e71fd4b.html>; *Gebremedhin c. France*, Application No. 25389/05, 26 de abril de 2007 (TEDH), accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46441fa02.html>.

El ACNUR respalda la propuesta de requerir un recurso efectivo en los casos sujetos al procedimiento de Dublín que incluyen un “plazo de tiempo razonable” en el que ejercer el derecho de apelación y posibilitar al solicitante demostrar porqué, en su caso particular, debe ser garantizado el efecto suspensivo. También es bienvenida la propuesta sobre la asistencia legal para recurrir las decisiones adoptadas en el marco del sistema de Dublín.

10. Detención

El derecho a no ser detenido arbitrariamente es un corolario del derecho fundamental a la libertad y a la seguridad de la persona.³⁴ El ACNUR celebra las propuestas de nuevas salvaguardias y limitaciones sobre el uso de la detención en los procedimientos sujetos al sistema de Dublín. Estas parecerían necesarias a la luz de la práctica de diversos Estados miembros que utilizan de manera sistemática la detención de los solicitantes sujetos al sistema de Dublín.³⁵

10.1. La justificación de la detención

El propuesto Artículo 27 (1) prohíbe la detención de un solicitante por la única razón de que sea solicitante de protección internacional. El ACNUR respalda esta disposición³⁶ como un medio de reducir el riesgo de detención arbitraria³⁷ y recuerda que el Artículo 31 de la Convención de 1951 estipula que no serán impuestos castigos, incluida la detención ilegal,³⁸ a los refugiados y solicitantes de asilo por entrada o estancia no autorizada siempre que, sin delación, se presenten ellos mismos, y justifiquen su entrada o presencia ilegales por un buena causa, salvo circunstancias excepcionales.³⁹

El ACNUR también da la bienvenida a la obligación de los Estados miembros, propuesta en el reformado Artículo 27 (3), de considerar alternativas a la detención, así como la introducción de un test de necesidad, autorizando la detención de los solicitantes sólo “cuando resulte necesaria, sobre la base de una evaluación individual de cada caso” y sólo “si existe un riesgo considerable

³⁴ *Vid.*, entre otros, el artículo 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3b04.html>; el artículo 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html>; el artículo 9 de la Convención de Derechos Civiles y Políticos, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html>; el artículo 37, b de la Convención sobre los derechos del Niño, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>; y el artículo 14 del Convenio sobre los Derechos de las Personas Discapacitadas, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4680cd212.html>.

³⁵ ACNUR (2006), *Vid. supra* nota 3, parte 2.7 (b), p. 52-53..

³⁶ Esta disposición también es congruente con el artículo 17 de la *Directiva del Consejo 2005/85/CE de 1 de diciembre de 2005 sobre estándares mínimos sobre procedimientos en Estados miembros para conceder y retirar el estatuto de refugiado* OJ L 326, 13 de diciembre de 2005, p. 13-34, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4394203c4.html> (en adelante “Directiva sobre los procedimientos de asilo”).

³⁷ *Vid.* el artículo 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, *vid. supra* nota 34, y el artículo 9 de la Convención de Derechos Civiles y Políticos, *vid. supra* nota 34.

³⁸ Aunque el término “detención” no se menciona explícitamente en el artículo 31,1 de la Convención de 1951, el término “castigos” la incluía según los autores del borrador. El artículo 31, 2 autoriza la detención administrativa con el objeto de llevar a cabo una investigación. *Vid.* también párrafo 29 de G

SG Goodwin-Gill, *Article 31 of the 1951 Convenio relative al Estatus de los refugiados: No penalización,, detención y protección*, octubre de 2001, en <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3bcdf164.pdf>.

³⁹ *Vid.* también Comité Ejecutivo del ACNUR Detención de refugiados y solicitantes de asilo , Conclusión núm.. 44 (XXXVII), de 13 de octubre de 1986, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c43c0.html>.

de fuga". La propuesta de una definición de "riesgo de fuga", conforme al Artículo 2 (1) que requiere la existencia de razones "basadas en criterios objetivos definidos por ley" representa un mecanismo limitador que podría también asegurar una mayor coherencia y rigor en la utilización por los Estados miembros de la detención en casos sujetos al procedimiento de Dublín. El ACNUR manifiesta su preocupación por existir aún así la posibilidad de que los Estados miembros adopten una idea amplia de qué constituye tal riesgo. Sin embargo, no debiera ser posible, de acuerdo con tal definición, determinar que el mero hecho de estar sometido al Reglamento de Dublín conlleve un riesgo de fuga que justifique la detención del solicitante.

10.2. La obligación de informar a la persona detenida de los motivos de la detención

La obligación del Artículo 27(7) de informar inmediatamente a la personas detenidas de "los motivos de la detención (...) en la lengua cuya comprensión sea razonable suponerles" resulta más limitada que la obligación, conforme al Artículo 5 (2) del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que establece que " Toda persona detenido será informada inmediatamente, en una lengua que entienda, de los motivos de su detención y de cualquier cargo existente contra él o ella" Esta disposición ha sido interpretada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el sentido de que la persona debe ser informada de los motivos de la detención en un lenguaje simple y no técnico, de manera que pueda, si es necesario, recusar su legalidad ante un tribunal;⁴⁰ y que por ejemplo, las declaraciones de tipo general no se consideran suficientes.⁴¹ Por tanto, la propuesta debería exigir que los motivos de la detención sean comunicados en una lengua que el solicitante pueda entender.

10.3. Duración y revisión judicial

El ACNUR respalda la propuesta para restringir la detención en los casos del sistema de Dublín al período más breve posible (Artículo 27(5)), y de permitirle sólo desde el momento de la notificación de una decisión de traslado (reformado Artículo 27(4)). En muchos casos de traslados, puede determinarse que existe un riesgo muy pequeño o casi inexistente de fuga antes de este punto.

El ACNUR celebra, además, las propuestas para reforzar los requisitos para la revisión judicial regular de la detención (Artículo reformado 27 (8)) para asegurar, de un lado, que esta detención sea proporcionada, impuesta o prolongada, sólo cuando sea necesaria y acorde con los motivos permitidos; y de otro, que se respeten todas las salvaguardias procesales. El requisito de que la detención deba ser ordenada o confirmada por las autoridades judiciales dentro de las 72 horas (Artículo 27 (6) reformado) debe constituir una salvaguardia apropiada para prevenir la detención arbitraria o la detención sistemática en los casos del procedimiento de Dublín.

El ACNUR estima importante que el solicitante de asilo tenga derecho a requerir la revisión judicial de su detención siempre que aparezcan nuevas circunstancias, o se haga disponible

⁴⁰ *Fox, Campbell and Hartley v. United Kingdom*, Application Nos. 12244/86, 12245/86 y 12383/86, 30 de agosto de 1990 (TEDH), accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6f90.html>.

⁴¹ *Saadi v. United Kingdom*, Aplicación No. 13229/03, 29 de enero 2008 (TEDH) párrafo 85, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47a074302.html>.

nueva información que pueda afectar a la legalidad de la misma. Tal redacción sería conforme con el Artículo 5 (4) ⁴² del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

La referencia, en el reformado Artículo 27 (8), a las posibilidades de revisión judicial de la detención “continuada” puede dar lugar a malos entendidos. El ACNUR entiende que, con ello, se trata de cubrir tanto la legalidad de la detención durante el periodo inicial para el que ésta ha sido acordada como su prolongación. El ACNUR propone, para mayor claridad, la eliminación del término “continuada”.

Detención

- *El reformado Artículo 27(7), subpárrafo 2, debiera ser enmendado para estar en línea con las obligaciones impuestas por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como se indica a continuación: “A las personas detenidas se les informará inmediatamente de los motivos de la detención, la duración prevista de la detención, y los procedimientos previstos en la legislación nacional para recurrir la orden de detención, en una lengua que puedan entender”.*
- *El ACNUR propone enmendar el reformado Artículo 27 (8) como sigue: “En todos los casos de una persona detenida en virtud del apartado 2, la detención será revisada de oficio por una autoridad judicial a intervalos de tiempo razonables y a instancia de la persona afectada, cuando cambien las circunstancias o llegue a disponerse de nueva información que afecte a la legalidad de la detención”*

11. Protección de datos

El Reglamento reformado propuesto incorpora una serie de enmiendas dirigidas a proteger los datos relativos a los solicitantes. El ACNUR celebra la inclusión, como principio general, de diversos procedimientos y limitaciones que evitarían el uso y la difusión sin autorización de la información sobre los solicitantes individuales y sus solicitudes. La confidencialidad de los datos es, especialmente, importante para los refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional, ya que existe el peligro de que los agentes de la persecución o de las violaciones de derechos puedan, a la larga, acceder a tal información, exponiendo potencialmente a los refugiados a peligro incluso en su país de asilo.

El ACNUR celebra, por ello, la confirmación prevista en un nuevo Considerando 23 propuesto, de que los instrumentos comunitarios para la protección de las personas en lo que respecta al procesamiento de sus datos personales se apliquen, asimismo, al procesamiento de datos de conformidad al sistema de Dublín. Además, el Considerando 24 subraya que el objetivo del intercambio de datos personales contemplado por el Reglamento es prestar asistencia y proteger a los solicitantes. El ACNUR respalda la propuesta de imponer límites explícitos con respecto al alcance y a la naturaleza de los datos a intercambiar entre los Estados miembros previos a los traslados (Artículo 30 reformado). Es bienvenida la propuesta, incluida en el Artículo 32 (9), que

⁴² El Artículo 5 (4) de la CEDH establece que: “Toda persona privada de su libertad mediante detención preventiva o internamiento tendrá derecho a presentar un recurso ante un órgano judicial, a fin de que se pronuncie en breve plazo sobre la legalidad de su privación de libertad y ordene su puesta en libertad si fuera ilegal”

da derecho al solicitante a emprender una acción legal en el caso de que el Estado miembro le deniegue el acceso a sus propios datos, a corregir o borrar esta información cuando lo solicite; así se deriva de un artículo propuesto específico sobre sanciones que se aplicará en caso de algún abuso de los datos tratados de conformidad con el Reglamento (reformado Artículo 36). También se da la bienvenida a otros cambios menores dirigidos a reforzar el texto sobre la transparencia, la responsabilidad y la fiabilidad de los sistemas de gestión de datos de los Estados participantes

12. Condiciones de acogida

Un informe preparado para la Comisión Europea en 2006 por la Odysseus Academic Network⁴³ documentó las interpretaciones variadas de los Estados miembros de sus obligaciones de aplicar la Directiva sobre los Requisitos de Acogida a los solicitantes sujetos al procedimiento de Dublín.

Según el informe Odysseus, varios Estados miembros, adoptaron como propia la perspectiva de que los solicitantes sujetos al procedimiento de Dublín no tenían derecho a las condiciones de acogida mínimas establecidas por la Directiva sobre las Condiciones de Acogida. Esta conclusión preocupa al ACNUR, dado el riesgo que supone que, mientras se determina la responsabilidad de sus solicitudes,⁴⁴ los solicitantes de asilo no disfruten de los estándares mínimos de trato durante prolongados períodos.

El Considerando 9 del Reglamento reformado que se propone pretende abordar este vacío, señalando que “para garantizar la igualdad de trato a todos los solicitantes de asilo”, la Directiva sobre las Condiciones de Acogida “deberá aplicarse” al procedimiento de Dublín. Nótese que la actual propuesta de revisión de la Directiva sobre los Requisitos de Acogida contiene una propuesta afín que aclara que esta Directiva se aplicará “durante todas las etapas y en todas las clases de procedimientos relativos a las solicitudes de protección internacional, así como en todos los lugares e instalaciones que acojan a los solicitantes de asilo” (propuesto Considerando 13).

El ACNUR da la bienvenida a estas aclaraciones y respalda la inclusión de los nuevos considerandos en ambos instrumentos para eliminar cualquier resquicio que permita interpretar que el sistema de Dublín II, o la Directiva sobre las Condiciones de Acogida se excluyen mutuamente.

Derecho de los solicitantes sujetos al procedimiento de Dublín a las condiciones de acogida

- *El ACNUR celebra el reformado Considerando 9 que se propone, que clarifica que todos los*

⁴³ Odysseus Academic Network para Estudios Legales sobre Inmigración y Asilo en Europa, Visión de Conjunto comparada de la implementación de la Directiva 2003/9 de 27 enero 2003 que establece los estándares mínimos para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados Membros de la UE, octubre de 2006, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/484009fc2.html> (en adelante “Informe Odysseus”).

⁴⁴ Esta situación puede ser interpretada como una violación del Convenio Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36c0.html>), conforme a los artículos 11, 12 y 13.

solicitantes sujetos al procedimiento de Dublín tienen derecho al trato, estándares e instalaciones establecidos en la Directiva sobre las Condiciones de Acogida.

13. Traslados

El nuevo Considerando 19 que se propone anima a los Estados miembros a promover los traslados voluntarios y garantizar que éstos “en forma de salida controlada o con escolta se lleven a cabo de forma humana, con pleno respeto de la dignidad y los derechos fundamentales de la persona”. Este nuevo considerando junto con las nuevas provisiones operativas que se proponen en el Reglamento reformado pretenden abordar diversos problemas que se producen con la regulación actual. Tras algunos casos bien documentados⁴⁵ en los que el solicitante fue trasladado por error, dando lugar a disputas entre Estados miembros sobre la responsabilidad, el reformado Artículo 28 (3) clarifica convenientemente que el Estado miembro que ejecuta el traslado “readmitirá inmediatamente a la persona”. La cuestión previamente no abordada de quién debe asumir los costes del traslado queda cubierta en el propuesto Artículo 29, que aclara que el Estado que ejecuta el traslado sufragará, en casos de error, los costes del traslado de regreso de la persona a su territorio (Artículo 29 (2)). El ACNUR celebra estas disposiciones que reforzarán la eficacia y reducirán las posibilidades de desacuerdo entre los Estados miembros. También aclaran que los solicitantes no serán obligados, en ningún caso, a sufragar los costes del traslado (Artículo 29 (3)).

Las nuevas provisiones también previenen contra el traslado de personas en estado precario de salud o que no sean “aptas para el traslado” (Artículo 30 (1)). También se prevé una regulación más detallada sobre la información a compartir entre los Estados para preparar los traslados. El ACNUR celebra las propuestas para limitar los intercambios de información a lo que “resulte útil, pertinente y no excesivo para los fines exclusivos...” de garantizar que el solicitante reciba “una asistencia adecuada” incluyendo la asistencia médica necesaria y la protección de sus derechos (Artículo 30 (2)). Esto es, particularmente, importante ya que el principal propósito de compartir la información debiera ser la protección de los derechos y el bienestar de los solicitantes sujetos a traslado.

El ACNUR celebra las obligaciones impuestas por el Artículo 30 a los Estados miembros que ejecutan los traslados o los acogen, que deberían facilitar los traslados al clarificar las obligaciones respectivas y limitar las posibilidades de desacuerdo sobre la situación del solicitante y sus necesidades. También son bienvenidos los requisitos adicionales, incluidos los relativos al consentimiento de los solicitantes, o de sus representantes para el intercambio de sus datos personales sanitarios (Artículo 30(5)), y las salvaguardias en su tratamiento (Artículos 30(6) y 30, (9)).

Traslados

⁴⁵ ACNUR, El Convenio de Dublín II. *Una propuesta del ACNUR*, abril de 2006, p. 42-43, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4445fe344.html>.

- *El ACNUR celebra las provisiones propuestas para regular más precisamente la conducta de los traslados, incluyendo, cuestiones concretas de coste e intercambio de información relativa a los solicitantes con carácter previo a su traslado y en relación al intercambio de información para proteger los derechos y el bienestar de los solicitantes.*
- *Además de proporcionar las necesarias salvaguardias a los solicitantes, el ACNUR estima que estas propuestas mejorarían la eficacia y el número de traslados al definir explícitamente las obligaciones de los Estados y redicir la posibilidad de que existan retrasos y obstáculos en los traslados a causa de errores o falta de información.*

13. Cese de la responsabilidades y ulteriores solicitudes

El Reglamento contempla que la responsabilidad del Estado cesará (a menos que el Estado haya extendido un permiso de residencia al solicitante) en los casos en los que el solicitante haya abandonado el territorio de los Estados miembros durante al menos tres meses (Artículo 19(2) reformado). El Artículo 19(3) reformado modificaría la disposición citada aclarando que también cesa la responsabilidad en los casos de cumplimiento voluntario de una orden de expulsión tras la retirada o rechazo de una solicitud. En ambas disposiciones se prevén nuevas propuestas de enmienda que aclaran que cualquier solicitud presentada después de tal ausencia o de una expulsión efectiva será considerada como una nueva solicitud (y, en consecuencia, no seguirá siendo objeto de la determinación de responsabilidad realizada en el primer procedimiento).

Esta es una propuesta positiva que puede resolver posibles problemas de prueba para un Estado previamente responsable de que su obligación ha cesado. Además, podría abordar la situación en la que una persona, cuya solicitud de protección ha sido rechazada y/o que abandona la UE, pueda, años más tarde, encontrarse en riesgo de persecución o sufrir otros daños graves en las nuevas circunstancias, y pueda tener motivo para solicitar asilo de nuevo. Sería inapropiado que en tales casos una previa determinación de responsabilidad – basada en datos del pasado, que potencialmente ya no son relevantes, limitara el derecho del solicitante a una determinación en un Estado miembro concreto con el que puede que ya no tenga ninguna conexión.

Cese de responsabilidades

- *El ACNUR celebra la propuesta para clarificar el Artículo 19 relativo al cese de responsabilidades en los casos sujetos al procedimiento de Dublín y la obligación de atender como nueva cualquier solicitud tras la expulsión, rechazo o desistimiento.*

15. El derecho de los Estados miembros a trasladar a un tercer país seguro

Se propone un cambio en el reformado Artículo 3 (3) que, en la actualidad, permite a los Estados miembros trasladar a los solicitantes, de acuerdo con la normativa nacional, a terceros países. El ACNUR celebra la propuesta de insertar el término “seguro” delante de “tercer país” y el requisito

de respetar las salvaguardias como se establece en la Directiva sobre los Procedimientos de Asilo.

En teoría, conforme al Reglamento actual, los Estados pueden argüir que tienen poder de discreción para proceder al traslado de una persona a un tercer Estado. Sin embargo, el ACNUR ha abogado sistemáticamente por una aplicación limitada del concepto de "tercer país seguro" incluido en los instrumentos legales comunitarios. Las restricciones en la aplicación del concepto en la Directiva sobre Procedimientos deben ser respetadas, al menos, como estándares mínimos.

16. Plazos

El ACNUR saluda la propuesta de introducir límites de tiempo para pedir a otro Estado la toma a cargo de un solicitante conforme al reformado Artículo 23 modificando el actual Artículo 20. En opinión del ACNUR, estos cambios resultarán más efectivos para garantizar que se logre el objetivo de una rápida determinación del Estado responsable de una solicitud (Reformado Considerando 5) en beneficio, tanto de los solicitantes, como de los Estados miembros.⁴⁶

PARTE II: PROPUESTAS RELATIVAS AL ESTABLECIMIENTO DE "EURODAC" (COM (2008) 825/3, de 3 de diciembre de 2008)

El ACNUR estima que las propuestas contenidas en el Reglamento reformado del sistema Eurodac son, en gran medida, de naturaleza técnica, y no forman parte de las principales cuestiones relativas al acceso al procedimiento de asilo, justicia o la protección de los solicitantes de conformidad al sistema de Dublín. Por ello los comentarios del ACNUR sobre dicha reforma son de alcance limitado.

17. Confidencialidad y gestión de los datos personales

El ACNUR celebra las propuestas para garantizar una mayor seguridad de los datos en Eurodac, incluyendo la incorporación de obligaciones para los Estados miembros de establecer un plan de seguridad diseñado físicamente para proteger datos; impedir el acceso a las personas no autorizadas; y evitar su uso sin consentimiento, lectura, copia o introducción de datos, entre otras cosas (Artículo 19). La especial vulnerabilidad de los solicitantes de asilo a los peligros que pudiesen provenir de la publicación de datos exige altos estándares de confidencialidad y seguridad.

También se respaldan otras disposiciones dirigidas a garantizar "la gestión más eficiente de los datos a ser borrados", sobre la base de que deben garantizar que la información sensible no permanezca en las bases de datos más tiempo del necesario, especialmente tras la expedición del permiso de residencia o la salida de la persona de los Estados miembros.

18. Publicación de las listas de autoridades con acceso a los datos de Eurodac

⁴⁶ La reciente decisión del TJCE en *Migrationsverket v. Petrosian and Others*, Case C-19/08, de 29 de enero de 2009, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/498964e32.html> resalta alguna de las dificultades relacionadas con las limitaciones para "devolver" solicitudes conforme al actual Artículo 20(1) (aunque este caso se limitó a la cuestión de interpretar el periodo de seis meses para transferencia en casos sustantivos de apelación).

El Reglamento reformado prevé amplias obligaciones para los Estados miembros relativas a la designación de las autoridades con derecho de acceso a Eurodac. El reformado Artículo 20 (2) exige nombramientos más detallados de quienes se hallan autorizados, especificando la "unidad concreta" responsable de las tareas relacionadas con el Reglamento de Eurodac. En una nueva disposición, las listas de autoridades con acceso a Eurodac, que los Estados miembros están obligados a mantener disponibles, serán publicadas, con actualizaciones frecuentes, en el Boletín Oficial.

El ACNUR da la bienvenida a esta propuesta como medio de mejorar la transparencia y la fiabilidad de quienes manejan los datos de los solicitantes de asilo. En vista de los intensos debates habidos en los últimos años sobre los meritos de permitir o no el acceso a los datos de Eurodac a autoridades distintas de aquellas responsables de las cuestiones de asilo, incluidos los órganos encargados del cumplimiento de las leyes, el ACNUR recalca la necesidad de aumentar las salvaguardias en torno al sistema de Eurodac.

El ACNUR ha expresado reiteradamente sus inquietudes⁴⁷ con respecto al hecho de que las propuestas de permitir el acceso a los datos de Eurodac a los cuerpos encargados del cumplimiento de las leyes incrementarían el riesgo de estigmatización de los demandantes de asilo y generarían preocupaciones en materia de discriminación. Ello también conlleva una importante desviación del objetivo de Eurodac que es la de facilitar la aplicación del sistema de Dublín y ayudar, por tanto, en la identificación del Estado responsable de determinar una solicitud de asilo. Como tal, no fue concebido con las clases de salvaguardias necesarias para proteger los datos de las personas allí registradas y su información es muy vulnerable. Disposiciones tales como las propuestas en el actual texto reformado es previsible que mejoren la seguridad y la confidencialidad del sistema a corto plazo. No obstante, ante la reaparición de la idea de extender el acceso a Eurodac a los cuerpos encargados del cumplimiento de las leyes o a otros grupos más amplios, resultaría esencial un detallado examen de las clases de salvaguardias necesarias.

19. Datos sobre las personas a las que se ha concedido asilo

La propuesta prevé un cambio en el manejo de los datos almacenados sobre personas a las que se ha concedido asilo en un Estado participante en el sistema de Dublín. El Artículo 14 propone que un Estado que otorgue estatuto de protección a un solicitante estará obligado a "indicar" los datos en Eurodac. Debido a ello, debería ser posible que otro Estado pueda consultar en ese conjunto de datos y, en caso de éxito, obtenga la información de que la persona en cuestión ha obtenido asilo.

La racionalidad de esta propuesta ha sido expuesta por la Comisión en su memorando explicativo. Se arguye que alguna persona a quién se ha concedido asilo en un Estado puede (y, de hecho, lo hace) presentar una solicitud de asilo en otro. Esto se considera contrario al "principio de un solo Estado miembro responsable". La capacidad de buscar en Eurodac y determinar si un solicitante ya ha encontrado protección en otro Estado parece necesaria para evitar que los solicitantes continúen solicitando de nuevo protección en otro Estado.

⁴⁷ ACNUR, Recomendaciones del ACNUR a la Presidencia Europa de Eslovenia, Enero - Junio de 2008, 10 de diciembre de 2007, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/476beab22.html>

El fenómeno que esta enmienda trata de abordar pone de relieve dos vacíos pendientes en la estructura legal del asilo en la CE. Primero, parece que las personas dotadas de protección quieran trasladarse de un Estado miembro a otro dentro de la UE – un derecho que deberían poseer, a través de los procedimientos regulares, conforme a la ampliación de la propuesta de la Directiva de Residencia de Larga Duración, sobre la que los Estados miembros no se pusieron de acuerdo en noviembre de 2008.⁴⁸ Esta propuesta preveía derechos ampliados de libertad de movimientos y de residencia en el interior de la Unión para los refugiados y los beneficiarios de protección subsidiaria tras cinco años de residencia legal. Sin embargo, en ausencia de acuerdo, los beneficiarios de protección continúan hallándose en considerable desventaja en comparación con otros residentes legales nacionales de terceros países, en la medida en que aquellos se ven impedidos a desplazarse de uno a otro Estado miembro. El fenómeno de las nuevas solicitudes de asilo en otros Estados miembros, al que alude en el Artículo 14 propuesto, surge como reacción a estas actuales restricciones a la libertad de desplazamiento – aumentando así la urgencia de la necesidad de un instrumento jurídico para resolverlo.

En segundo lugar, la propuesta de “indicar” los datos de la persona a quien se ha concedido el estatuto constituye el paso más cercano adoptado hacia el mutuo reconocimiento de las decisiones positivas de asilo. Actualmente, en la UE, los Estados miembros se reconocen mutuamente las decisiones negativas adoptadas mediante su buena disposición a hacer cumplir las órdenes de expulsión firmadas por otros Estados miembros; y las reglas del sistema de Dublín que establecen que los Estados “devuelvan” a los solicitantes que ellos hayan rechazado anteriormente (y posteriormente hagan aplicar sus decisiones, potencialmente mediante la expulsión). En contraste, los Estados miembros no reconocen en la actualidad o no se ponen de acuerdo para establecer algunos derechos de las personas con estatuto en otros Estados miembros y no hay ninguna propuesta en curso actualmente para facilitarlos.

Mediante la propuesta de que se indiquen los datos almacenados sobre los refugiados, los Estados miembros reconocen efectivamente que las decisiones de los otros son válidas y constituyen derechos comunitarios. Sin embargo, estas decisiones son reconocidas sólo por el propósito negativo de rehusar una segunda solicitud de asilo y no por la intención positiva de reconocer al titular de un estatuto y sus derechos. Esta aproximación selectiva sugiere una aplicación incongruente de la lógica legal en detrimento de los refugiados. Debieran realizarse ulteriores consideraciones para abordar este aspecto en la siguiente fase del proceso legislativo.

CONCLUSIÓN

El ACNUR reconoce la complejidad técnica y legal de las enmiendas propuestas al sistema de Dublín, así como el sensible ambiente político en el que han sido elaboradas. Habitualmente, algunos Estados miembros argumentan con fuerza a favor de los méritos del sistema en su configuración actual, mientras que otros buscan una mayor eficacia a través de un aumento del número de traslados. Hay también un tercer grupo de Estados y otros socios interesados, incluido el ACNUR, que perciben la urgente necesidad del sistema actual de reforzarse con mayores salvaguardias para los derechos de los solicitantes. En tanto que observador próximo del sistema durante muchos años, el ACNUR considera que es urgente colmar los vacíos de

⁴⁸ Directiva del Consejo 2003/109/EC de 25 de noviembre de 2003 relativa al estatus de nacionales de terceros países que son residentes de larga duración, OJ L 16, de 23 de enero de 2004, p. 44–53, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4156e6bd4.html>. Vid. también Propuesta para una Directiva del Consejo que enmienda la Directiva 2003/109/EC para extender el ámbito de los beneficiarios de la Protección Internacional, COM(2007) 298 final, 6 de junio de 2007, accesible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/466e5b582.html>.

protección. El ACNUR también considera que la eficacia del sistema puede mejorar, sin sacrificar los derechos procedimentales y sustantivos. El ACNUR urge a los Estados miembros y a las instituciones a tomar parte de forma constructiva en las negociaciones con este doble objetivo en mente.

ACNUR
18 de marzo de 2009