



UNHCR
ACNUR
La Agencia de la ONU
para los Refugiados

70 AÑOS
PROTEGIENDO A PERSONAS
FORZADAS A HUIR



Un joven afgano fabrica cientos de mascarillas para proteger a un pueblo francés de la COVID-19, 17 de junio de 2020. © ACNUR/Kate-Thompson-Gorry.

RECOMENDACIONES DEL ACNUR A LAS PRESIDENCIAS FRANCESA Y CHECA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (UE)

Enero - Diciembre 2022

RESUMEN EJECUTIVO

Un año después de la publicación de la propuesta de Pacto sobre Migración y Asilo de la Comisión Europea, y cinco años después de la primera serie de propuestas de la Comisión para reformar el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), el acuerdo sigue estancado. Si bien se han realizado algunos progresos, como el establecimiento de nuevos instrumentos financieros y la ampliación de las agencias de la UE, los Estados Miembros del Consejo de la UE siguen negociando cuestiones fundamentales relativas a la solidaridad y los procedimientos fronterizos, y todavía no han acordado un mandato de negociación con el Parlamento Europeo.

En este importante momento, Francia y posteriormente la República Checa asumirán la Presidencia del Consejo de la UE en 2022, con un importante poder para fijar el orden del día y avanzar en la negociación del Pacto. El ACNUR hace un llamamiento a las Presidencias del Consejo para que encuentren urgentemente un enfoque común y sostenible en la UE para proteger a las personas forzadas a huir, y para que se comprometan a mantener y aumentar la solidaridad mundial con las personas refugiadas y sus comunidades de acogida.

Los acontecimientos acaecidos durante el verano, incluida la situación en las fronteras de Letonia, Lituania y Polonia, han puesto de relieve la urgencia de que la UE encuentre un marco sobre asilo y migración realmente común, bien gestionado y predecible, de conformidad con el Derecho internacional. La instrumentalización de las personas refugiadas y migrantes por parte de los Estados por motivos geopolíticos es deplorable y debe cesar¹. Además, al ACNUR le preocupan los “muros legislativos” que se están erigiendo para limitar el acceso al territorio y al asilo.

Es probable que las corrientes políticas que presionan para limitar el espacio de asilo en la UE repercutan de manera negativa en otros lugares, especialmente en los principales países de recepción de personas refugiadas, que poseen menos recursos y están mucho más afectados por los movimientos de personas refugiadas que la UE. Si bien los Estados tienen un interés legítimo en la gestión de sus fronteras, esto no los exime de sus obligaciones en materia de asilo, en especial de la responsabilidad de admitir a las personas solicitantes de asilo en su territorio y evaluar sus necesidades de protección internacional.

Las Recomendaciones del ACNUR a las Presidencias para 2022 describen dos oportunidades generales para que la UE y las Presidencias demuestren su liderazgo en la mejora de la protección de las personas refugiadas tanto en Europa como en el extranjero:

1. Negociar una reforma de asilo sostenible basada en el Pacto y/o en sus elementos;
2. Prestar un mayor apoyo a los países y las regiones donde vive la mayoría de las desplazadas por la fuerza y abordar las causas originarias del desplazamiento forzado y la migración irregular.

El presente documento identifica prioridades y recomendaciones clave para las próximas Presidencias del Consejo de la UE en un momento en el que es sumamente necesaria una reforma sostenible.

La **Primera Sección** de este documento describe los componentes principales de un sistema de asilo funcional en el seno de la UE —algo a lo cual el ACNUR aconseja a las Presidencias que otorguen especial atención—, entre otros:

¹ ACNUR y OIM, “ACNUR y OIM piden una desescalada inmediata en la frontera entre Belarús y Polonia”, Comunicado de prensa, 9 de noviembre de 2021, disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/press/2021/11/618abf574/acnur-y-oim-piden-una-desescalada-inmediata-en-la-frontera-entre-belarus.html>.

- I. Acceso al territorio y procedimientos de asilo justos y rápidos;
- II. Abordaje de las violaciones de los derechos humanos en las fronteras;
- III. Mejora del monitoreo y la planificación de contingencia;
- IV. Condiciones de recepción y alternativas a la detención adecuadas;
- V. Responsabilidad compartida y solidaridad en el seno de la UE;
- VI. Retorno de las personas solicitantes de asilo cuyas solicitudes de asilo hayan sido rechazadas tras el proceso correspondiente;
- VII. Inclusión e integración efectivas de aquellas personas a las que se les conceda asilo;
- VIII. Reasentamiento y vías alternativas;
y
- IX. Reunificación familiar.

Si bien estos nueve componentes son esenciales para establecer sistemas de asilo sostenibles, el ACNUR destaca tres ámbitos prioritarios para consideración de las Presidencias:

Garantizar el acceso al territorio y abordar las violaciones de los derechos humanos en las fronteras: Resulta esencial mantener el acceso al territorio y los procedimientos a la llegada tanto en la UE como a nivel mundial en un momento en el que la cifra de personas desplazadas en el mundo es el más alto de todos los tiempos y en el que las necesidades humanitarias van en aumento. Alrededor del 85% de las personas refugiadas del mundo están acogidas por países de ingresos bajos y medianos, mientras que el número de llegadas a Europa es manejable. El ACNUR sigue gravemente preocupado por los rechazos sistemáticos y cada vez más violentos que se producen en las fronteras exteriores de la UE. Las diversas violaciones de los derechos humanos que conllevan son claramente contrarias al Derecho internacional y al Derecho de la UE. Los Estados miembros deben poner fin a estas prácticas y las denuncias creíbles deben ser investigadas. Con este fin, se alienta a las Presidencias a que colaboren con los Estados miembros para implementar sin demora mecanismos nacionales de supervisión independientes.

Desarrollar procedimientos de asilo justos y rápidos en la UE: Es fundamental seguir desarrollando sistemas de asilo operativos para determinar de forma rápida y justa si una persona solicitante de asilo necesita o no protección internacional. Unos procedimientos justos y eficaces pueden contribuir a ello, al tiempo que fomentan la confianza en el sistema de asilo y reducen las situaciones de limbo prolongado. La Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA) estará en condiciones de ayudar en este sentido, y se aconseja a los Estados miembros que recurran cada vez más a los mecanismos de apoyo que la nueva Agencia puede ofrecer para este fin.

Mejorar la responsabilidad compartida y la solidaridad en el seno de la UE: Los procedimientos de asilo justos y rápidos deben ir acompañados de medidas de solidaridad operativas. El justo equilibrio entre la responsabilidad de los Estados miembros en la tramitación de las solicitudes debe complementarse con medidas de solidaridad adecuadas. Las buenas prácticas y los conocimientos operativos desarrollados a través de mecanismos ad hoc, como la Declaración de La Valetta de 2019, podrían servir de base para alcanzar una solidaridad más eficaz y previsible.

La **Segunda Sección** de las Recomendaciones describe los ámbitos a los que las Presidencias deben otorgar prioridad en la acción exterior de la UE en terceros países, especialmente por lo que respecta a países de ingresos bajos y medianos, que acogen al 85% de las personas refugiadas y venezolanas desplazadas en el extranjero, así como a la mayoría de las personas desplazadas internas del mundo. Las Recomendaciones proporcionan ámbitos concretos para el compromiso de la UE en situaciones de movimientos de personas refugiadas y migrantes. Esto incluye recomendaciones sobre cómo la UE puede poner a disposición de las agencias de ayuda una financiación humanitaria más flexible y predecible y cómo el apoyo a la financiación humanitaria y de desarrollo dirigida a los países que acogen a grandes poblaciones de personas refugiadas o desplazadas internas puede mejorar el acceso a protección y soluciones.

INTRODUCCIÓN

A mediados de 2021, 84 millones de personas se habían visto forzadas a huir de sus hogares y habían pasado a ser desplazadas internas o refugiadas². Esto supone un fuerte aumento con respecto a los 82,4 millones de personas registradas a finales de 2020, cuando el 85% de todas las personas refugiadas del mundo vivían en países de ingresos bajos y medianos, y los países menos desarrollados acogían a casi un tercio de todas las personas refugiadas y venezolanas desplazadas en el extranjero³. Los grandes países de acogida de refugiados se presentaron en el Foro Mundial sobre los Refugiados de 2019 y se comprometieron a adoptar mejores políticas que permitieran a las personas refugiadas tener más derechos y oportunidades de autosuficiencia en el país de asilo⁴. Estos países necesitan ayuda para mantener y mejorar la protección y la perspectiva de soluciones⁵.

En 2021, el ACNUR colaboró estrechamente con las Presidencias portuguesa y eslovena del Consejo de la UE para defender los derechos de las personas desplazadas en la UE y en el mundo⁶. En 2021 se avanzó en varios elementos importantes, como la Directiva sobre la tarjeta azul para trabajadores altamente cualificados y la Agencia de Asilo de la Unión Europea. El 1 de diciembre, la Comisión Europea hizo pública una propuesta en virtud del apartado 3 del artículo 78 del Tratado de Funcionamiento de la UE⁷. La propuesta recuerda explícitamente el deber de los Estados miembros de respetar el principio de no devolución y

garantizar el derecho de asilo. El ACNUR recuerda que cualquier medida que se aplique a partir de esta propuesta de emergencia deberá ajustarse a las normas internacionales pertinentes, y se espera que los Estados miembros defiendan plenamente el derecho a solicitar asilo y ajusten su legislación y su práctica al Derecho de la UE. Esto incluye el acceso efectivo a procedimientos de asilo de calidad; condiciones de recepción adecuadas; detención únicamente en circunstancias muy limitadas y nunca para niños o niñas; y acceso al ACNUR, a ONG y a asistencia jurídica. La asistencia humanitaria es primordial para evitar la pérdida de vidas, y requiere un acceso ininterrumpido de las Naciones Unidas y sus socios a las zonas afectadas a ambos lados de la frontera exterior de la UE.

El Pacto presenta un marco para que los Estados miembros aborden el asilo y la migración. Al ACNUR le preocupa que la falta de consenso para un marco común fomenta propuestas perjudiciales para externalizar o subcontratar las obligaciones de asilo a otros países. Tales esfuerzos irían en contra del espíritu del Pacto Mundial sobre los Refugiados (PMR)⁸. Las expresiones de solidaridad hacia los países de recepción de personas refugiadas no pueden exonerar a los Estados miembros de preservar el acceso al territorio y a asilo, de acuerdo con sus obligaciones legales de carácter internacional. Por ejemplo, las propuestas del Reino Unido de revisar su sistema de asilo corren el riesgo de incumplir compromisos jurídicos internacionales, socavar la cooperación mundial en

2 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), "Mid-Year Trends 2021" (Tendencias de Mitad de Año 2021), disponible en inglés en: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/618ae4694/midyear-trends-2021.html>.

3 ACNUR, "Tendencias Globales: Desplazamiento forzado en 2020", disponible en: <https://www.unhcr.org/flagship-reports/es/tendenciasglobales/>.

4 Foro Mundial sobre los Refugiados (GRF), 2019: <https://www.acnur.org/foro-mundial-sobre-los-refugiados-2019.html>.

5 Propuesta de la Comisión Europea de un Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, 23 de septiembre de 2020, disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_es.

6 Pacto Mundial sobre los Refugiados, 2018: <https://www.acnur.org/pacto-mundial-sobre-refugiados.html>.

7 Comisión Europea, "Propuesta de Decisión del Consejo sobre medidas provisionales de emergencia en beneficio de Letonia, Lituania y Polonia", 1 de diciembre de 2021, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2021:752:FIN>.

8 Pacto Mundial sobre los Refugiados, 2018: <https://www.acnur.org/pacto-mundial-sobre-refugiados.html>; Comunicación de la Comisión Europea, "Vivir con dignidad: de la dependencia de ayudas a la autonomía", abril de 2016, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52016DC0234>; Conclusiones del Consejo relativas al planteamiento de la UE sobre desplazamiento forzoso y desarrollo, mayo de 2016, disponibles en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/05/12/conclusions-on-forced-displacement-and-development/>.

materia de personas refugiadas, y provocar efectos perjudiciales para las personas solicitantes de asilo que llegan de forma irregular. Los planes amenazan con crear un sistema de asilo discriminatorio de dos niveles, que socavaría la Convención sobre los Refugiados de 1951 y la prolongada cooperación mundial en materia de refugio.

A través de las políticas y la financiación de la respuesta al desplazamiento forzado, la UE ha demostrado su liderazgo en la aplicación de los objetivos del PMR. El nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027 ofrece oportunidades para impulsar el liderazgo, entre otros mediante la financiación de organizaciones de ayuda y países y comunidades de acogida; la inclusión de personas refugiadas y desplazadas internas en los marcos estratégicos de la UE; y el diálogo político con los países de acogida y las autoridades locales para incluir a las personas refugiadas y desplazadas internas en los planes de desarrollo nacionales y locales.

1 NEGOCIAR UNA REFORMA SOSTENIBLE DEL SISTEMA DE ASILO BASADA EN EL PACTO

Mientras se debate el Pacto sobre Migración y Asilo en el Consejo de la UE, el ACNUR reitera a las Presidencias la importancia de desarrollar sistemas de asilo sostenibles dentro del territorio para apoyar la tramitación justa y eficiente de las solicitudes de asilo y de proporcionar seguridad a las personas que resulten necesitar protección internacional.

Siguiendo el buen ejemplo de la Declaración de La Valetta de 2019, en la que Francia desempeñó un importante papel, se alienta a las Presidencias a que faciliten el establecimiento de un mecanismo previsible de búsqueda y rescate y de desembarco. El ACNUR sigue estando dispuesto a apoyar a las Presidencias en la puesta en marcha de dicho sistema utilizando las pruebas y la experiencia operativa disponibles.

Se anima a las Presidencias a que adopten un enfoque coherente, pragmático y basado en pruebas para hacer avanzar los debates sobre el Pacto y a que lo sitúen en el centro de la actividad de su mandato. Los ejercicios de simulación llevados a cabo recientemente pueden proporcionar una buena base para celebrar debates basados en pruebas sobre la reforma del asilo. Se podrían explorar ejercicios similares, y el ACNUR está en condiciones de prestar apoyo, junto con la Comisión Europea y los Estados miembros, en consonancia con el documento “Proteger mejor a los refugiados”⁹, las Recomendaciones para el Pacto¹⁰, el documento “Justos y rápidos”¹¹ y, más recientemente, las Consideraciones prácticas para unos procedimientos en frontera justos y rápidos, y mecanismos de solidaridad en la UE¹². En el seno de la UE, se aconseja que las Presidencias trabajen para:

- I. Garantizar el acceso al territorio y procedimientos de asilo justos y rápidos;
- II. Abordar las violaciones de los derechos humanos en las fronteras;
- III. Mejorar el monitoreo y la planificación de contingencia;
- IV. Garantizar unas condiciones de recepción adecuadas y desarrollar alternativas a la detención;
- V. Mejorar la responsabilidad compartida y la solidaridad en el seno de la UE;
- VI. Garantizar el retorno rápido de las personas solicitantes de asilo cuyas solicitudes sean rechazadas, siguiendo el proceso debido;
- VII. Promover la integración e inclusión efectivas de las personas que obtengan asilo;
- VIII. Aumentar el acceso a reasentamiento y vías alternativas
- IX. Garantizar el acceso a reunificación familiar.

I. GARANTIZAR EL ACCESO AL TERRITORIO Y PROCEDIMIENTOS DE ASILO JUSTOS Y RÁPIDOS

Las Presidencias deben seguir fomentando el acceso al territorio de las personas que desean solicitar asilo, incluidas las que llegan de forma irregular a la UE, en cumplimiento del derecho de asilo y el principio de no devolución.

En concreto, se mantienen las obligaciones legales de los Estados a pesar de la ficción artificial de no entrada propuesta, y los Estados miembros están obligados en virtud del Derecho internacional a facilitar la admisión para examinar la solicitud. La ayuda financiera y las vías legales y seguras, incluido

9 ACNUR, “Better Protecting Refugees in the EU and Globally: UNHCR’s proposals to rebuild trust through better management, partnership and solidarity” (Proteger mejor a los refugiados en la UE y globalmente: Propuestas del ACNUR para reconstruir la confianza mediante una mejor gestión, asociación y solidaridad), diciembre de 2016, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>.

10 ACNUR, “UNHCR Recommendations for the European Commission’s Proposed Pact on Migration and Asylum” (Recomendaciones del ACNUR para la propuesta de Pacto sobre Migración y Asilo de la Comisión Europea), enero de 2020, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/5e3171364.html>

11 ACNUR, “Fair and Fast: Discussion Paper on Accelerated and Simplified Procedures in the European Union” (Justos y rápidos: Documento de discusión sobre procedimientos acelerados y simplificados en la Unión Europea), 25 de julio de 2018, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>.

12 ACNUR, “Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union” (Consideraciones prácticas para unos procedimientos fronterizos justos y rápidos y para la solidaridad en la Unión Europea), 15 de octubre de 2020, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>.

el reasentamiento, deben complementar y no sustituir el acceso al territorio y los procedimientos para las personas que solicitan asilo en países europeos. Ni la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ni el derecho de los refugiados de la UE ofrecen ninguna base jurídica para la suspensión de la recepción de solicitudes de asilo¹³.

El ACNUR acoge con satisfacción el acuerdo alcanzado entre el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo sobre el Reglamento de la Agencia de Asilo de la UE. El mandato de la nueva Agencia es proporcionar apoyo operativo a los Estados miembros con los nuevos procedimientos que se proponen en el Pacto, de manera armonizada, para lograr una mejor aplicación de las normas europeas.

Procedimientos de selección y la ficción de la no entrada

El ACNUR ha defendido sistemáticamente un proceso ágil a la llegada¹⁴ que incluya un control crucial de la vulnerabilidad y la identificación de las necesidades específicas, y en este sentido acoge con satisfacción los elementos de la propuesta de la Comisión que deben llevarse a cabo en consonancia con las garantías legales y con pleno respeto del derecho a solicitar asilo¹⁵. Sin embargo, al ACNUR le preocupa la “ficción de la preentrada” en las propuestas del Pacto para procedimientos de control y fronterizos, que excluyen potencialmente importantes garantías consagradas en el Derecho internacional de los derechos humanos y el Derecho de los refugiados.

En particular, si las condiciones de recepción y la posible detención de personas se rigieran por la legislación nacional y las obligaciones de registro del Derecho de la UE solo se aplicarían una vez finalizado el control, al ACNUR le preocupa que

esto provocara retrasos en las obligaciones de registro, condiciones de recepción deficientes y detenciones prolongadas.

El ACNUR recuerda a las Presidencias, especialmente en el contexto de la propuesta de Reglamento de control, que las personas solicitantes de asilo no deben ser penalizadas por llegar de manera irregular y que los documentos de viaje o de identidad no deben ser una condición previa para la entrada en el territorio¹⁶.

El derecho a solicitar asilo no debe depender del modo de llegada al territorio del Estado. Dado que la Carta de la UE resulta de aplicación siempre que los Estados implementan el Derecho de la UE, incluidas las propuestas del Pacto¹⁷, todos los derechos garantizados en ella deben respetarse durante los procedimientos de control y fronterizos¹⁸. Es importante destacar que la protección que ofrece la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH)¹⁹ no depende de que la persona solicitante haya sido admitida formalmente en el territorio²⁰, y los Estados deben cumplir las garantías pertinentes en las zonas fronterizas o de tránsito, incluso cuando puedan denominarse “zonas internacionales”²¹.

Procedimientos justos y rápidos

Los procedimientos justos y rápidos de evaluación de los méritos en la UE siguen siendo la piedra angular de una reforma sostenible del sistema de asilo. Las Presidencias deben garantizar la aplicación de todas las garantías procesales en los procedimientos de asilo, incluida la evaluación acelerada en los procedimientos fronterizos de asilo para las solicitudes manifiestamente infundadas, que deben determinarse sobre la base de una evaluación de los méritos. Las Presidencias también deben considerar la posibilidad de aplicar

13 ACNUR, “Declaración de ACNUR sobre la situación en la frontera entre Turquía y la Unión Europea”, 2 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/press/2020/3/5e5d31404/declaracion-de-acnur-sobre-la-situacion-en-la-frontera-entre-turquia-y.html>.

14 ACNUR, “UNHCR Recommendations for the European Commission’s Proposed Pact on Migration and Asylum” (Recomendaciones del ACNUR para la propuesta de Pacto sobre Migración y Asilo de la Comisión Europea), enero de 2020, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/5e3171364.html>.

15 El ACNUR subraya que los Estados miembros deben seguir respetando la primacía del Derecho de la UE y las obligaciones jurídicas internacionales. A pesar de cualquier construcción artificial o ficción de no entrada, los Estados siguen estando vinculados por sus obligaciones derivadas de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, la Convención Europea de Derechos Humanos y la Convención de 1951.

16 ACNUR, “Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union” (Consideraciones prácticas para unos procedimientos fronterizos justos y rápidos y para la solidaridad en la Unión Europea), 15 de octubre de 2020, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>, p.1.

17 Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, artículo 51.

18 Entre ellos se encuentran los derechos a la dignidad, a la libertad y a un recurso efectivo, así como la prohibición de malos tratos y expulsiones colectivas.

19 La CEDH resulta de aplicación en los procedimientos de control y fronterizos, dado que el Estado ejerce su jurisdicción.

20 N.D. y N.T. contra España [Gran Sala], Demandas n.º. 8675/15 y 8697/15, 13 de febrero de 2020, párr. 184.

21 Amuur contra Francia, Sentencia n.º. 19776/92, 25 de junio de 1996, párr. 52.

procedimientos simplificados y prioritarios para las solicitudes manifiestamente fundadas, a fin de aumentar la eficacia del procedimiento para las personas que probablemente necesiten protección internacional y reducir las situaciones de “limbo”²². Esto es preferible al uso de procedimientos de admisibilidad para determinar rápidamente si la persona solicitante tiene derecho a permanecer en la UE o debe regresar²³.

El ACNUR considera que el uso de procedimientos de admisibilidad basados en el concepto de tercer país seguro socava los esfuerzos por compartir la responsabilidad, trasladándola a países fuera de la UE con menor capacidad, lo que corre el riesgo de sobrecargar los incipientes sistemas de asilo en estos países. Esto crea un “efecto de enfriamiento” en el desarrollo del espacio de protección en terceros países. Además, la protección no solo tiene que estar disponible según la ley: también debe ser efectiva en la práctica.

No se puede responder a la pregunta de si los niveles de trato son conformes a la Convención de 1951, su Protocolo de 1967 y el Derecho internacional de los derechos humanos si no se consideran las obligaciones jurídicas internacionales del Estado en cuestión, la legislación nacional y la práctica actual de la implementación²⁴. Una garantía teórica de no devolución y otras garantías clave en materia de derechos humanos que no sean efectivas en la práctica no son adecuadas²⁵.

A la luz de la propuesta de la Comisión de introducir excepciones para tres Estados Miembros en relación con aspectos del SECA en situaciones de crisis y de fuerza mayor, se recuerda a las Presidencias que, como se indica en la propuesta, el derecho de asilo y la protección contra la devolución no pueden ser objeto de excepción, ni siquiera en períodos de emergencia. Basándose en experiencias recientes

durante la situación de COVID-19, así como en otras emergencias a gran escala, las necesidades de flexibilidad y adaptación en tiempos de crisis siguen permitiendo el mantenimiento del registro básico para garantizar el acceso a asistencia y servicios esenciales²⁶.

Por lo que respecta a la reforma del Código de Fronteras Schengen, se alienta a las Presidencias a que orienten los debates sobre la reforma de Schengen y los vínculos con la gestión de las fronteras exteriores hacia las obligaciones de protección internacional. Se acogen con satisfacción las sinergias entre las instituciones nacionales de derechos humanos y la Agencia de Derechos Fundamentales (FRA) en la revisión del Mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen (SCHEVAL).

Recomendaciones clave:

- En las reuniones del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (CEIFA) y del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), alentar a los Estados Miembros a que concedan un acceso sostenido al territorio y al procedimiento de asilo. Abogar por la supresión de la ficción de la no entrada tanto en la propuesta de Reglamento de control como en el Reglamento de procedimientos de asilo revisado.
- Garantizar que los Estados Miembros apliquen las garantías procesales esenciales, como el derecho a un recurso efectivo, la facilitación de información, la detección temprana de la vulnerabilidad y la prohibición de la devolución, y que estas se mantengan tanto en el Reglamento de control como

22 ACNUR, “Fair and Fast: Discussion Paper on Accelerated and Simplified Procedures in the European Union” (Justos y rápidos: Documento de discusión sobre procedimientos acelerados y simplificados en la Unión Europea), disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>; ACNUR, “Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union” (Consideraciones prácticas para unos procedimientos fronterizos justos y rápidos y para la solidaridad en la Unión Europea), 15 de octubre de 2020, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>.

23 ACNUR, “Fair and Fast: Discussion Paper on Accelerated and Simplified Procedures in the European Union” (Justos y rápidos: Documento de discusión sobre procedimientos acelerados y simplificados en la Unión Europea), disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>; ACNUR, “Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union” (Consideraciones prácticas para unos procedimientos fronterizos justos y rápidos y para la solidaridad en la Unión Europea), 15 de octubre de 2020, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>.

24 ACNUR, Consideraciones legales sobre el acceso a la protección y la relación entre las personas refugiadas y el tercer país en el contexto del retorno o traslado a terceros países seguros, abril de 2018, pág. 10, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5adf72014.html>.

25 ACNUR, “UNHCR Comments on the Law on ‘International Protection and other Provisions’ (Greece)” (Comentarios de ACNUR sobre el Derecho relativo a la Protección internacional y otras disposiciones (Grecia)), febrero de 2020, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/5ee3590e4.html>

26 ACNUR, Recomendaciones prácticas y buenas prácticas para abordar las preocupaciones en materia de protección en el contexto de la pandemia de COVID-19, 9 de abril de 2020, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/61783f5a4.html>.

en el Reglamento de procedimientos de asilo; y apoyar, siempre que sea posible, una armonización de las garantías en el contexto del Derecho de la UE para evitar la fragmentación nacional.

- Fomentar las anunciadas sinergias entre las instituciones nacionales de derechos humanos y la FRA en la anunciada revisión del Mecanismo de Evaluación y Supervisión de Schengen (SCHEVAL), atendiendo a las preocupaciones sobre las limitaciones del actual mecanismo para detectar tipos específicos de violaciones de los derechos humanos.

II. ABORDAR LAS VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS FRONTERAS

Al ACNUR le siguen preocupando los rechazos sistemáticos en las fronteras exteriores de la UE. Hay que poner fin a estas prácticas. Deben investigarse las denuncias creíbles, al tiempo que se preserva el acceso al territorio y los procedimientos de asilo, incluso en tiempos de pandemia, como han demostrado muchos países en Europa. El ACNUR apoya la creación de mecanismos nacionales de supervisión independientes en todos los Estados miembros, tal como se propone en el Pacto. Los requisitos previos para la independencia y la eficacia de dichos mecanismos se establecieron en consulta con los órganos de los tratados internacionales y europeos y los mecanismos auspiciados por el ACNUR y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos²⁷. Además, se acogen con especial satisfacción los avances en el cumplimiento del mandato de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (EBCG 2.0) para la contratación de observadores de los Derechos Fundamentales, y el ACNUR anima a las Presidencias a que ayuden a completar el proceso. Se anima a efectuar un seguimiento de las violaciones de los derechos humanos denunciadas y a adoptar medidas correctoras para evitar que

vuelvan a producirse. El ACNUR también acoge con satisfacción el refuerzo del papel del Agente de Derechos Fundamentales de Frontex y de la FRA para proporcionar orientación adicional sobre la realización de controles fronterizos y la vigilancia de las fronteras, especialmente en el mar.

Recomendaciones clave:

- En las reuniones del SCIFA y del JAI, alentar a los Estados miembros a que pongan fin a las prácticas de rechazo en las fronteras marítimas y a las violaciones de los derechos en las fronteras.
- Apoyar activamente el diseño y monitorear la aplicación de mecanismos nacionales de supervisión independientes, tal y como se propone en el Reglamento de control, para asegurar que las garantías sobre la transparencia y la independencia se incluyan en el texto de negociación.
- Garantizar que la cláusula de aplicación diferida del Reglamento de la EUAA se aplique debidamente para asegurar una supervisión eficaz del SECA por parte de la Agencia.
- Promover y apoyar la consolidación de los mecanismos de supervisión de los derechos humanos en el contexto de las operaciones de gestión fronteriza, entre otros con la participación de Frontex, y apoyar a Frontex en la realización de su reforma interna y en el despliegue de sus responsabilidades en virtud del Reglamento 2019/1896, entre otros en relación con la diligencia debida y la supervisión de los derechos humanos, partiendo de la serie de recomendaciones de la UE y de otros organismos consultivos independientes. Los mecanismos deben poder asumir la supervisión en las fronteras y en los lugares en los que se produzcan casos de rechazo en las fronteras marítimas.

²⁷ Oficina Regional de Europa de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y ACNUR, "Joint Consultation on Independent National Monitoring Mechanisms proposed in the EU Pact on Migration and Asylum" (Consulta conjunta sobre los mecanismos nacionales de supervisión independientes propuestos en el Pacto de la UE sobre Migración y Asilo), 23 de febrero de 2021, disponible en inglés en: <https://europe.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=2596&LangID=E>.

III. MEJORAR EL MONITOREO Y LA PLANIFICACIÓN DE CONTINGENCIA

Además de los mecanismos de supervisión para prevenir las violaciones de los derechos humanos en la frontera, el ACNUR apoya una supervisión y unos planes de contingencia efectivos para garantizar que la UE esté preparada en caso de aumento de las llegadas, aprendiendo de las lecciones de 2015-16, y para apoyar a los Estados miembros en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales y ante la UE. La alerta temprana y los análisis de necesidades bien coordinados son necesarios para establecer mecanismos que puedan activarse en caso de que aumente la afluencia y para garantizar el acceso a los procedimientos de registro, recepción y asilo²⁸. A este respecto, se alienta a las Presidencias a que concluyan rápidamente la adopción y la puesta en marcha de la EUAA, que abordaría cuestiones como la armonización de la aplicación del SECA y permitiría hacer mayor hincapié en la planificación de contingencia.

Recomendaciones clave:

- Animar a los Estados miembros a que se involucren con la EUAA en relación con una planificación eficaz de contingencias. El ACNUR está dispuesto a ayudar en este proceso.

IV. GARANTIZAR UNAS CONDICIONES DE RECEPCIÓN ADECUADAS Y DESARROLLAR ALTERNATIVAS A LA DETENCIÓN

Las Presidencias deben subrayar la importancia de contar con una capacidad de acogida suficiente y con unas condiciones de acogida seguras y dignas durante todo el proceso. Además, en el contexto de los procedimientos fronterizos, los Estados miembros deben garantizar que se dispone de la capacidad y los recursos humanos suficientes para cumplir las obligaciones que impone la actual legislación de la UE, incluido el suministro de información adecuada y oportuna, la garantía de que se escuche a las personas en una entrevista personal y la prestación de asistencia jurídica, interpretación y representación gratuitas. Esto aumentaría la rapidez y la equidad de los procedimientos, permitiendo una determinación más rápida de la solicitud de asilo. Las alternativas a la detención son preferibles y posibles.

En opinión del ACNUR, la detención de las personas solicitantes de asilo no debería utilizarse por defecto ni ser obligatoria para todas las llegadas, sino que debería ser excepcional. Un período mínimo de detención es admisible al principio del procedimiento de asilo. Cuando la detención se aplique con un fin legítimo, debe estar contemplada por la ley, basarse en una decisión individual, ser estrictamente necesaria y proporcionada, estar limitada en el tiempo y revisarse periódicamente. La detención nunca debe aplicarse a menores.

Por lo general, las alternativas a la detención, como las restricciones temporales de circulación, son preferibles y posibles en los procedimientos fronterizos, según la práctica actual en varios Estados miembros de la UE²⁹. Niños y niñas no deben ser detenidos por motivos relacionados con la inmigración, y es necesario establecer

²⁸ Para más información, véase ACNUR, "UNHCR's Recommendations for the European Commission's Proposed Pact on Migration and Asylum" (Recomendaciones del ACNUR para el Pacto de Migración y Asilo propuesto por la Comisión Europea), enero de 2020, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/5e3171364.html>.

²⁹ ACNUR, "Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union" (Consideraciones prácticas para unos procedimientos fronterizos justos y rápidos y para la solidaridad en la Unión Europea), 15 de octubre de 2020, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>. Entre los recursos se incluye un curso en línea del ACNUR y el programa Formación en Derechos Humanos de los Profesionales Jurídicos (HELP) sobre alternativas a la detención de inmigrantes con el objetivo de apoyar a los profesionales jurídicos y otros que trabajen en el ámbito de la migración. El curso se basa en el [Análisis](#) y la [Guía Práctica](#) del CDDH del Consejo de Europa sobre alternativas a la detención de migrantes. Acceso al curso: <http://help.elearning.ext.coe.int/login/index.php>; Consejo de Europa, Comité Directivo sobre Derechos Humanos (CDDH), "Practical guidance on alternatives to immigration detention: Fostering effective results" (Guía práctica sobre alternativas a la detención migratoria: Fomentar resultados efectivos), disponible en inglés en: <https://rm.coe.int/practical-guidance-on-alternatives-to-immigration-detention-fostering-/16809687b1>.

disposiciones de atención accesibles y apropiadas para garantizar la recepción adecuada de niños y niñas y de sus familias³⁰.

Recomendaciones clave:

- Instar a los Estados miembros a que faciliten el acceso a unas condiciones de recepción adecuadas, en particular para las personas solicitantes de asilo que llegan a través de las fronteras exteriores de la UE, y a que utilicen los fondos de la UE disponibles y el apoyo de las agencias de la UE para este fin.
- Incidir para que la detención se utilice solo como último recurso, cuando sea proporcionada y por una causa legítima, y para que no se detenga a niñas y niños por motivos de inmigración.
- Dar prioridad a las alternativas a la detención para todas las personas solicitantes de asilo, especialmente las que tienen necesidades específicas, y garantizar que niñas y niños y sus familias dispongan de cuidados accesibles y adecuados.
- Estudiar el uso de alternativas a la detención en las reuniones de trabajo del Consejo de la UE.

V. MEJORAR LA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA Y LA SOLIDARIDAD EN EL SENO DE LA UE

Es necesario contar con un sistema justo, transparente y proporcionado de responsabilidad compartida, por lo que las Presidencias deben seguir desarrollando medidas de solidaridad intracomunitaria predecibles. Las buenas prácticas y los conocimientos operativos desarrollados a través de mecanismos ad hoc, como la Declaración

de La Valetta de 2019, podrían servir de base para alcanzar una solidaridad más eficaz y previsible. Francia, como líder en la promoción de estos mecanismos de solidaridad intracomunitaria, debe utilizar su papel en la Presidencia para seguir alentando la participación de otros Estados miembros. Por ejemplo, desde abril de 2020 han sido reubicadas 4.638 personas solicitantes de asilo desde Grecia, incluidos 1.076 menores no acompañados³¹. Al margen de los mecanismos ad hoc, una reubicación predecible en casos manifiestamente fundados y complejos contribuiría al buen funcionamiento del SECA. Los principios rectores a la hora de debatir la reubicación deben incluir la unidad familiar —independientemente de la naturaleza de la solicitud—, los vínculos efectivos con un Estado miembro, y el interés superior del menor en el caso de los menores no acompañados. Además, la dimensión interna de la solidaridad, como la reubicación, no debe ser secundaria frente a un enfoque de las medidas externas que se centran únicamente en el apoyo externo a la UE.

Se necesitan urgentemente acuerdos predecibles de búsqueda y rescate y de desembarco que se alejen de la respuesta a las crisis y de los enfoques ad hoc. El ACNUR insta a las Presidencias a que faciliten su rápida adopción y a que alienten a los Estados miembros a aumentar su capacidad y sus actividades de búsqueda y rescate, entre otros con el apoyo de Frontex.

Asimismo, la UE debe crear una operación de búsqueda y rescate financiada y dirigida por la UE que incluya recursos navales. Las actividades de búsqueda y rescate deben estar en consonancia con la postura del ACNUR de no devolución a Libia³² y el desembarco debe realizarse en un puerto seguro.

De acuerdo con el nuevo plan de acción de la Comisión contra el tráfico de migrantes³³, la UE debe trabajar para dismantelar las redes de tráfico, al tiempo que se garantiza la protección de las personas migrantes y refugiadas, entre otras cosas, garantizando el derecho a solicitar asilo a

30 ACNUR, "Posición del ACNUR respecto a la detención de niños refugiados y migrantes en el contexto migratorio", enero de 2017, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5bd738904.html>.

31 Cifras a 21 de diciembre de 2021. Véase <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/90360> (disponible en inglés).

32 ACNUR, "Posición de ACNUR sobre los retornos a Libia (actualización II)", septiembre de 2018, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5c5db7474.html>.

33 Comisión Europea, "Plan de Acción renovado de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2021-2025)", septiembre de 2021, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0591&from=ES>.

aquellas que necesiten protección internacional, identificando y derivando a las personas vulnerables; evitando la separación de las familias durante los desplazamientos migratorios; y desarrollando mecanismos de búsqueda de personas desaparecidas. Los Estados miembros deben hacer frente al tráfico de migrantes al tiempo que evitan el riesgo de criminalizar a quienes prestan asistencia humanitaria a las personas necesitadas.

Recomendaciones clave:

- Dar prioridad a la unidad familiar en el marco del mecanismo de solidaridad de la UE y del Convenio de Dublín, o su propuesta de sustitución, para contribuir a mitigar los viajes peligrosos y los movimientos sucesivos.
- Incidir para la adopción de un procedimiento de reunificación familiar rápido y eficaz para personas refugiadas y personas que hayan obtenido protección subsidiaria.
- Facilitar el avance del Reglamento de Gestión de Asilo y Migración y establecer rápidamente un mecanismo de solidaridad predecible, también en el contexto de las operaciones de búsqueda y rescate.
- Alentar a los Estados miembros a que garanticen de forma efectiva la protección de las personas migrantes y refugiadas y a que luchen contra el tráfico de migrantes, en línea con el nuevo Plan de Acción de la UE contra el tráfico de migrantes de la Comisión.

VI. GARANTIZAR EL RETORNO RÁPIDO DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO CUYAS SOLICITUDES SEAN RECHAZADAS, SIGUIENDO EL PROCESO DEBIDO

El funcionamiento y la integridad de los sistemas de asilo de la UE dependen también del retorno de quienes no resulten necesitar protección internacional. Por lo tanto, para mantener la credibilidad de los sistemas de asilo e impedir los movimientos sucesivos, resulta esencial contar con políticas y prácticas de retorno eficaces para las personas que no son refugiadas.

A lo largo del procedimiento, las personas solicitantes de asilo deben ser informadas de los programas de retorno voluntario y tener la oportunidad de acogerse a asistencia para el retorno voluntario. Si no se aprovecha, el retorno puede producirse tras una decisión de asilo negativa firme adoptada en un procedimiento justo, con la debida consideración de los aspectos humanitarios y de apatridia.

El mandato sobre retornos de Frontex, recientemente reforzado, proporciona apoyo y recursos adicionales que los Estados miembros deben aprovechar.

Sin embargo, deben respetarse las garantías contra la devolución y las posiciones de no retorno del ACNUR, como las que se aplican a Libia³⁴ y Afganistán³⁵. Especialmente tras los recientes acontecimientos en Afganistán, el ACNUR pide a las Presidencias y a los Estados Miembros que suspendan los retornos forzosos de las perdonas afganas solicitantes de asilo cuyas solicitudes hayan sido rechazadas.

Además, todos los retornos deben apoyarse con medidas de reintegración integrales y sostenibles que vayan más allá del mero paquete de ayuda financiera y que acompañen a la persona en su camino de reintegración a medio y largo plazo.

34 ACNUR, "Posición de ACNUR sobre los retornos a Libia (actualización II)", septiembre de 2018, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5c5db7474.html>.

35 ACNUR, "Posición del ACNUR sobre retornos a Afganistán", agosto de 2021, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/611c11384.html>.

Recomendaciones clave:

- Promover la ampliación de los programas de retorno voluntario asistido y reintegración (RVA) en todos los Estados miembros para apoyar los retornos sostenibles y dignos, incluso cuando se avance en la refundición de la Directiva sobre retorno.
- Garantizar que el nuevo papel de Frontex en materia de retornos, especialmente en lo que respecta a los retornos voluntarios y la asistencia posterior al retorno, se base en la amplia experiencia de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil.
- Apoyar los procedimientos de retorno con medidas de reintegración integrales y sostenibles. Garantizar que los acuerdos con terceros países en materia de retorno sean integrales, equilibrados y sin perjuicio del apoyo de la UE a la protección y las soluciones en los países de acogida.

VII. PROMOVER LA INTEGRACIÓN E INCLUSIÓN EFECTIVAS DE LAS PERSONAS QUE OBTENGAN ASILO

Si bien se han logrado avances significativos en los últimos años, la integración de las personas refugiadas y migrantes sigue planteando un reto en todo el territorio de la UE. El ACNUR acoge con satisfacción el Plan de Acción de la Comisión sobre Integración e Inclusión, que adopta un enfoque de múltiples partes interesadas y que implica a toda la sociedad, con amplias consultas que incluyen a las personas refugiadas y solicitantes de asilo. El ACNUR recomienda a todas las partes interesadas que se basen en este Plan de Acción y apliquen sus objetivos.

Se alienta a las Presidencias a que apoyen el enfoque renovado en la necesidad de modificar la Directiva relativa a residentes de larga duración, en un esfuerzo por incentivar a las personas reconocidas como refugiadas para que no se desplacen dentro de la UE desde los países de primer asilo, por ejemplo ofreciéndoles la posibilidad de obtener el estatuto de residente de larga duración después de solo tres años de residencia continua.

Recomendaciones clave:

- Alentar a los Estados miembros a que garanticen que se destina un mínimo del 30% del presupuesto global a apoyar medidas de integración y a que adopten medidas prácticas y apoyen a los funcionarios municipales y a los agentes locales de las comunidades de acogida, entre otras medidas mediante un acceso más directo al financiamiento del FAMI y una coordinación eficaz.
- Fomentar la rápida adopción de la modificación de la Directiva relativa a residentes de larga duración.
- Instar a los Estados miembros a que presten un apoyo oportuno y adecuado y que reduzcan los obstáculos prácticos a la inclusión socioeconómica de las personas refugiadas, a través entre otras de medidas de integración temprana, un enfoque basado en pruebas con recogida y análisis sistemáticos de datos desglosados por situación migratoria y acceso efectivo a servicios sociales, económicos, financieros y digitales.
- Insistir a los Estados miembros acerca de la buena práctica de la participación de las personas refugiadas en el diseño, la implementación, el monitoreo y la revisión de los programas de integración y promover una narrativa positiva sobre las personas refugiadas y su contribución a las comunidades de acogida.

VIII. AUMENTAR EL ACCESO A REASENTAMIENTO Y VÍAS ALTERNATIVAS

Se calcula que el número de personas refugiadas que necesitan reasentamiento aumentará hasta superar los 1,47 millones en 2022. La situación actual en Afganistán y en otros lugares nos recuerda la necesidad de solidaridad entre los Estados para apoyar a los grandes países de recepción de personas refugiadas y a las poblaciones vulnerables. La COVID-19 ha traído consigo importantes retos con una crisis sanitaria sin precedentes que afecta a todos sin discriminación. También ha provocado una crisis económica que ha exacerbado la

vulnerabilidad de las personas más necesitadas, incluidas las refugiadas.

La solidaridad prevista en el Pacto Mundial sobre los Refugiados es más pertinente y necesaria que nunca. La propuesta de Pacto sobre Migración y Asilo ha recordado la necesidad de una mayor solidaridad y ha pedido a los Estados y a otros agentes que se esfuercen por crear y ampliar los programas de reasentamiento y las vías alternativas para personas refugiadas, también en consonancia con los objetivos de la Estrategia trienal de reasentamiento y vías complementarias³⁶. Resulta fundamental contar con más plazas de reasentamiento para personas refugiadas vulnerables, y más países deben unirse al esfuerzo para consolidar a la UE como líder en reasentamiento en 2022 y en el futuro. El establecimiento del Marco de Reasentamiento de la Unión garantizaría una programación previsible y sostenible a este respecto. Además del reasentamiento, el acceso de las personas refugiadas a educación y a vías de movilidad laboral será fundamental para apoyar la autosuficiencia de las personas refugiadas mediante soluciones duraderas, una menor presión sobre las comunidades de acogida y ayuda para evitar viajes peligrosos.

Recomendaciones clave:

- Impulsar el liderazgo mundial de la UE en materia de reasentamiento basándose en los compromisos del Foro de alto nivel sobre reasentamiento. Se necesitan más plazas de reasentamiento, más Estados de la UE comprometidos con el reasentamiento y una mayor calidad en los programas. Los compromisos de reasentamiento deben complementar a los programas de reubicación o evacuación dentro de la UE.
- Garantizar que el reasentamiento siga siendo una herramienta centrada en la protección y que no esté condicionada a otros objetivos políticos (de

migración), como la aplicación de acuerdos de readmisión o la reducción de la cifra de solicitudes de asilo. El derecho de las personas refugiadas a solicitar asilo y acceder al territorio debe respetarse en todo momento.

- Fomentar la rápida adopción del Marco de Reasentamiento de la Unión para que los programas de reasentamiento sean más predecibles y sostenibles, y aumentar el financiamiento.

IX. GARANTIZAR EL ACCESO A REUNIFICACIÓN FAMILIAR

Debe defenderse el derecho a la unidad familiar, consagrado en los instrumentos internacionales y regionales, y debe facilitarse el acceso a procedimientos eficaces. Siguen existiendo demasiados obstáculos legales y administrativos para la reunificación familiar. El Pacto Mundial sobre Refugiados insta a los Estados a que establezcan procedimientos eficaces y vías de derivación para facilitar la reunificación familiar de las personas refugiadas. El nuevo Pacto sobre Migración y Asilo constituye una oportunidad para lograr una mayor flexibilidad y acciones más concretas para abordar los obstáculos mediante la racionalización de los criterios y procedimientos de reunificación familiar, facilitando el acceso a información, asesoramiento jurídico y apoyo.

Recomendaciones clave:

- Facilitar el acceso de las personas refugiadas a procedimientos de reunificación con sus familiares inmediatos y dependientes mediante la adopción de un enfoque más flexible e inclusivo, abordando los obstáculos jurídicos y administrativos y simplificando los procedimientos, mediante metodologías innovadoras de tramitación de casos y entrevistas a distancia, entre otras³⁷.

36 ACNUR, "Estrategia trienal sobre asentamiento y vías complementarias", junio de 2019, disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5db1f6f64.pdf>.

37 ACNUR, "ACNUR pide a los Estados que agilicen los procedimientos de reunificación familiar para refugiados afganos", 15 de octubre de 2021, disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2021/10/6169a7704/acnur-pide-a-los-estados-que-agilicen-los-procedimientos-de-reunificacion.html>.

2 PROPORCIONAR MÁS APOYO A LOS PAÍSES Y REGIONES DONDE VIVE LA MAYORÍA DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS POR LA FUERZA Y ABORDAR LAS CAUSAS ORIGINARIAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO AL MISMO NIVEL QUE LA MIGRACIÓN IRREGULAR

A la luz del creciente número de personas desplazadas por la fuerza a escala mundial, el ACNUR insta a las Presidencias a que impulsen un financiamiento humanitario de la UE mayor y más flexible. Se anima a las Presidencias a que garanticen que el desplazamiento forzado figure adecuadamente en la planificación de la ayuda al desarrollo y a la cooperación de la UE, en consonancia con su política de 2016 “Vivir con dignidad”³⁸.

El enfoque de la UE sobre la cooperación con los países prioritarios debe ser equilibrado, incluir la dimensión del desplazamiento forzado e implicar verdaderamente a los países socios. Las Presidencias deben contribuir a integrar asistencia humanitaria, desarrollo e intervenciones políticas de la UE en las crisis de desplazamiento, al tiempo que se transversaliza la acción climática. La próxima Cumbre Unión Europea — Unión Africana (UE-UA) bajo la Presidencia francesa constituye otra oportunidad para reforzar el diálogo entre instituciones sobre desplazamiento forzado. Las recomendaciones que figuran a continuación subrayan el papel de las Presidencias a la hora de garantizar el apoyo a las personas desplazada por la fuerza y a sus comunidades de acogida.

I. MOVIMIENTOS MIXTOS DE PERSONAS REFUGIADAS Y MIGRANTES

De acuerdo con la propuesta de Pacto sobre Migración y Asilo de septiembre de 2020, la UE está avanzando en el desarrollo de Planes de acción sobre migración con un cierto número de países objetivo. Es importante para el ACNUR que estos Planes de acción sean integrales y equilibrados y,

sobre todo, que se diseñen conjuntamente con los países socios, y no de forma unilateral con el mero objetivo de perseguir los propios intereses de la UE, enfocándose en los retornos y las readmisiones. También es importante que las dimensiones de protección y desplazamiento forzado se integren plenamente en los Planes de acción, de modo que las causas originarias del desplazamiento puedan abordarse adecuadamente en marcos de cooperación bilateral o regional como los procesos regionales de gestión migratoria de La Valetta, Jartum y Rabat, así como en la programación de la UE. También son necesarios esfuerzos adicionales en el sureste de Europa para seguir avanzando en los puntos de referencia de la adhesión asociados al asilo y la apatridia.

Recomendaciones clave:

- Garantizar que los Planes de acción sobre migración se diseñen a medida y conjuntamente con los países socios. Garantizar que las Iniciativas del
- Equipo Europa (TEI) relacionadas con la migración logren aumentar el impacto de la UE, y apoyar mecanismos de financiamiento vinculados a las mismas cuya flexibilidad permita adaptarse a los cambios en las rutas de movimiento mixto. El ACNUR está dispuesto a contribuir y ayudar a implantar las TEI de migración con las partes interesadas pertinentes.
- Trabajar con las Presidencias de los procesos regionales para convertir estos diálogos en proyectos de

38 Comunicación de la Comisión Europea, “Vivir con dignidad: de la dependencia de ayudas a la autonomía”, 26 de abril de 2016, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52016DC0234>.

cooperación y hermanamiento sostenible más prácticos. Coordinar con el ACNUR los compromisos del Foro Mundial sobre los Refugiados y el Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo y garantizar que las vías legales de protección de la UE se incorporen a los Planes de acción y a las TEI.

- Reconocer el importante papel de las ciudades y las autoridades locales a lo largo de rutas migratorias clave y ajustar los instrumentos de la UE para permitir el apoyo directo a través de proyectos con ellas, especialmente en lo que se refiere a identificación de víctimas de trata de personas, derivación a los organismos competentes, prestación de servicios básicos de recepción y medidas de integración.

II. FACILITAR LA REPATRIACIÓN VOLUNTARIA AL PAÍS DE ORIGEN EN CONDICIONES DE SEGURIDAD Y DIGNIDAD

Cuando un cambio de las circunstancias en el país de origen permita el retorno en condiciones de seguridad y dignidad, todas las partes interesadas afectadas deberán facilitar la repatriación voluntaria con el fin de apoyar a aquellos que deseen optar por esta solución duradera. En este contexto, se proporcionará a las personas refugiadas toda la información necesaria sobre las condiciones en su país de origen para garantizar una toma de decisiones informada. Deberá proporcionarse un financiamiento humanitario mayor y específico en apoyo de la repatriación voluntaria y la reintegración de las personas refugiadas en sus países de origen.

Recomendaciones clave:

- Apoyar el intercambio oportuno de información sobre las condiciones existentes en los países de origen

cuando las circunstancias permitan una repatriación segura, voluntaria y digna.

- Fomentar el diálogo entre todas las partes principales, incluidos los países de origen, de tránsito y de asilo, de modo que se identifiquen y aborden los posibles obstáculos para la repatriación voluntaria, incluso mediante una asistencia humanitaria dirigida, según sea necesario.
- Actuar como catalizador para el apoyo a medio y largo plazo a los países de origen, de modo que se identifiquen y corrijan progresivamente las causas originarias del desplazamiento.

III. PROPORCIONAR UN FINANCIAMIENTO HUMANITARIO MÁS ELEVADO Y FLEXIBLE

En 2021, 235 millones de personas —es decir, 1 de cada 33 personas en todo el mundo— necesitaron asistencia y protección humanitaria, lo que supone un aumento significativo con respecto a la proporción de 1 de cada 45 en el momento del lanzamiento del Panorama Global Humanitario 2020, que ya era la cifra más alta en décadas. La continuidad y el aumento de la ayuda humanitaria de la UE, el mayor donante mundial, es crucial para salvar vidas y proteger a las personas forzadas a huir. Es importante que los fondos de la UE sean flexibles y se dirijan allá donde hay necesidades.

El Foro Humanitario Europeo 2022³⁹, organizado conjuntamente por la Comisión Europea y la Presidencia francesa del Consejo, es una buena oportunidad para que la UE y la Presidencia del Consejo promuevan un financiamiento humanitario basado en necesidades, adicional, más flexible y no asignado a fines específicos. Los avances hacia una donación humanitaria satisfactoria y los principios del Gran Pacto deben basarse en las Conclusiones del Consejo de 20 de mayo de 2021 sobre la acción humanitaria de la UE, en las que el Consejo “expresa su apoyo al uso de acuerdos de financiación plurianuales y flexibles con socios humanitarios”⁴⁰.

39 Próximo Foro Humanitario Europeo disponible en inglés en: https://ec.europa.eu/echo/news-stories/events/european-humanitarian-forum-ehf_en.

40 Consejo de la UE, “Conclusiones sobre la Comunicación de la Comisión relativa a la acción humanitaria de la UE: nuevos desafíos, mismos principios”, 20 de mayo de 2021, disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8966-2021-INIT/es/pdf>.

Recomendaciones clave:

- En el contexto del Foro Humanitario Europeo previsto durante la Presidencia francesa, si la COVID lo permite, garantizar que se otorgue prioridad a la cuestión del financiamiento adicional y flexible teniendo en cuenta unas necesidades globales sin precedentes.
- Alentar a los Estados miembros y a la Comisión a que cumplan las buenas prácticas de financiamiento humanitario flexible de algunos Estados miembros, y establecer mecanismos de coordinación para que la Comisión y los Estados miembros compartan las buenas prácticas e informen de los progresos realizados.

IV. FOMENTAR UNA MEJOR COORDINACIÓN ENTRE LOS ACTORES HUMANITARIOS, DE DESARROLLO Y DE PAZ: EL INSTRUMENTO DE VECINDAD, COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El ACNUR acoge con satisfacción el objetivo de la UE de asignar el 10% de su presupuesto del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional (IVCDCI-Europa Global) para la migración y los desplazamientos forzados. De este modo se contribuirá a seguir aplicando la Comunicación de 2016 “Vivir con dignidad”⁴¹, y las posteriores Conclusiones del Consejo sobre el enfoque de la UE respecto a los desplazamientos forzados y el desarrollo⁴². Estas políticas reconocen el desplazamiento forzado como un desafío para el desarrollo y destacan el potencial de las personas refugiadas y desplazadas internas para contribuir activamente y participar en la economía y la sociedad

de los países y comunidades de acogida⁴³.

La IVCDCI-Europa Global también contribuirá a la ambición de la UE de aunar asistencia humanitaria, desarrollo e intervenciones políticas desde el inicio de una crisis de desplazamiento. El ACNUR acoge con satisfacción el “sistema de seguimiento sólido y transparente”⁴⁴ que contribuirá a medir los avances realizados sobre el compromiso de la UE de mantener y aumentar la solidaridad global con los refugiados y sus países de acogida⁴⁵.

Recomendaciones clave:

- Garantizar que las situaciones de desplazamiento forzado figuren en el Grupo de Trabajo “Cooperación para el Desarrollo y Asociaciones Internacionales” (CODEV) para medir los avances en el objetivo de la UE de gastar el 10% del presupuesto del IVCDCI-Europa Global en migración y desplazamiento forzado.
- Garantizar que el Consejo y los órganos de coordinación del IVCDCI-Europa Global dispongan de categorías transparentes que consideren el apoyo para abordar el desplazamiento forzado como fenómeno distinto de la migración.

V. RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LA UNIÓN AFRICANA

En vista de la próxima VI Cumbre UE-UA que se celebrará en febrero de 2022 bajo los auspicios de la Presidencia francesa, el diálogo UE-UA sobre desplazamiento forzado debe apoyarse en un

41 Comunicación de la Comisión Europea, “Vivir con dignidad: de la dependencia de ayudas a la autonomía”, abril de 2016, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52016DC0234>.

42 Consejo de la Unión Europea, “Conclusiones relativas al planteamiento de la UE sobre desplazamiento forzoso y desarrollo”, 12 de mayo de 2016, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/05/12/conclusions-on-forced-displacement-and-development/>

43 Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, disponibles en: <https://sdgs.un.org/es/goals>.

44 Artículo 51 del IVCDCI-Europa Global, Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de junio de 2021 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/947/oj>.

45 Propuesta de Pacto sobre Migración y Asilo, marzo de 2020, disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_es; Discurso de la Comisaria Urpilainen en el panel de clausura de alto nivel del Foro Mundial de Refugiados, disponible en inglés en: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/urpilainen/announcements/speech-commissioner-urpilainen-high-level-closing-panel-global-refugee-forum_en.

debate constructivo, abierto y transparente entre los Estados, ya sea en formato bilateral o regional, con vistas a defender el respeto del principio de no devolución.

La Declaración de Abiyán de la V Cumbre de 2017 ya expresó en su momento un sólido compromiso político para abordar las causas originarias de la migración irregular y el desplazamiento forzado⁴⁶. Tanto los procesos UE-UA como UE-ACP (Grupo de Estados de África, Caribe y Pacífico) se encuentran ahora en una encrucijada, lo que ofrece una oportunidad clave para mejorar las relaciones entre Europa y África con vistas a dedicar tiempo y energía a abordar el desplazamiento forzado como elemento central de la relación, entre otros temas.

Recomendaciones clave:

- Reforzar el diálogo institucional entre las instituciones de la UE y de la UA en torno a las cuestiones de desplazamiento forzado.
- Garantizar que el diálogo UE-UA incluya la búsqueda conjunta de soluciones sostenibles, según la orientación del Pacto Mundial para los Refugiados, y con vistas a defender los principios del derecho internacional relacionados con el asilo y el desplazamiento forzado.
Sincronizar los diálogos UE-UA y UE-ACP para celebrar debates optimizados y de apoyo mutuo sobre la migración y el asilo en ambos foros.
- Considerar la posibilidad de incluir a actores locales, ciudades, ciudades más pequeñas, ONG locales y otros actores de la sociedad civil en el debate intercontinental, ya que a menudo son los proveedores de servicios de primera línea, como se demostró durante la respuesta a la pandemia.

VI. FOMENTAR LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

La Estrategia de la UE para la Adaptación al cambio climático, en consonancia con sus compromisos humanitarios y de desarrollo, debería servir de base para una estrategia sobre el cambio climático que tenga en cuenta las necesidades de las personas refugiadas, desplazadas internas, apátridas y de las poblaciones de acogida como especialmente vulnerables a sus efectos. Como ilustra la situación en el Sahel, la emergencia climática presiona a la población civil a través de las catástrofes, así como indirectamente como un factor más de la aparición de conflictos, especialmente por su impacto en los recursos.

Recomendaciones clave:

- En consonancia con las Conclusiones del Consejo de mayo de 2021 sobre la acción humanitaria de la UE⁴⁷, garantizar la integración del cambio climático como parte del enfoque nexo, prestando especial atención a la situación de las personas desplazadas por la fuerza, las personas apátridas y sus comunidades de acogida.
- Garantizar que la UE siga siendo una fuerza impulsora comprometida y ambiciosa tras los esfuerzos colectivos que amplíen la escala, el impacto y la oportunidad de la acción climática y la reducción del riesgo de catástrofes para las poblaciones vulnerables y desfavorecidas de todo el mundo.
- Garantizar que la UE apoye el trabajo de los socios humanitarios y de desarrollo para hacer más ecológicas sus operaciones y reducir su huella ambiental.

⁴⁶ African Union - European Union Summit Declaration, Abidjan (Declaración de la Cumbre de Abiyán entre la Unión Europea y la Unión Africana), 30 de noviembre de 2017, disponible en inglés en: https://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final_declaration_au_eu_summit.pdf.

⁴⁷ Consejo de la UE, "Conclusiones sobre la Comunicación de la Comisión relativa a la acción humanitaria de la UE: nuevos desafíos, mismos principios", 20 de mayo de 2021, disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8966-2021-INIT/es/pdf>.

VII. ABORDAR LA APATRIDIA

En consonancia con los principales llamamientos del ACNUR a la UE en relación con la apatridia⁴⁸, y de acuerdo con la Campaña del ACNUR #IBELONG para poner fin a la apatridia en 2024, y recordando las Conclusiones del Consejo de 2015, las Presidencias del Consejo deberían dar prioridad a dos recomendaciones principales.

Recomendaciones clave:

- Desarrollar una estrategia y un plan de acción integrales de la UE para hacer frente a la apatridia en la UE y en el mundo.
- Mostrar liderazgo a la hora de llamar la atención de los Grupos de Trabajo sobre Derechos Humanos (COHOM), Cooperación para el Desarrollo y Asociaciones Internacionales (CODEV) y Ayuda Humanitaria y Alimentaria (COHAFA) sobre la problemática de la apatridia para apoyar los esfuerzos para poner fin a la apatridia en todo el mundo.

ACNUR, diciembre de 2021

⁴⁸ ACNUR, "UNHCR's Key calls to the European Union on Statelessness" (Solicitudes clave del ACNUR a la Unión Europea en materia de apatridia), disponible en inglés en: <https://www.unhcr.org/europeanunion/statelessness/>.