



Recomendaciones de ACNUR para las Presidencias croata y alemana del Consejo de la Unión Europea (UE) Enero - diciembre de 2020

Introducción

ACNUR ha colaborado estrechamente con la Presidencia finlandesa del Consejo de la UE sobre temas de asilo y migración durante todo su mandato, que concluyó en diciembre de 2019. Durante este periodo se lograron avances en diversas áreas; por ejemplo, sobre reasentamiento y apatridia, dos cuestiones que los Estados miembros (EM) se han comprometido a abordar de forma más enérgica, y sobre medidas *ad hoc* de reubicación y solidaridad en el contexto de los desembarcos tras la Declaración de Intenciones Conjunta de Malta sobre un procedimiento de emergencia controlado del 23 de septiembre de 2019, para el que todavía se requerirá más apoyo de los EM.



Alemania. Los profesores refugiados pudieron volver a las aulas. © ACNUR/Gordon Welters.

Queda una serie de medidas por tratar por parte de las próximas Presidencias croata y alemana del Consejo (Presidencias del Consejo). En 2020 la UE tiene dos oportunidades fundamentales para mostrar su liderazgo de cara a una mejor protección de los refugiados tanto dentro como fuera de Europa:

1. Avanzar con la reforma sostenible del asilo
2. Ofrecer más apoyo a los países donde vive la mayoría de los refugiados

Este documento ofrece recomendaciones claves a las próximas Presidencias del Consejo en áreas de posible actuación para reforzar la implementación del acervo de la UE en relación con el asilo y forjar una base común entre los EM sobre cuestiones en constante evolución en materia de asilo y migración, acorde con el Pacto Mundial sobre los

Refugiados¹ y el Pacto Mundial sobre Migración². Estas recomendaciones serán relevantes asimismo para el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Comisión (nuevo Pacto).

1. Avanzar en la reforma sostenible del asilo

Las próximas Presidencias del Consejo y el nuevo Pacto previsto brindan oportunidades únicas para aprovechar el nuevo ciclo legislativo en la UE. Es el momento de redoblar esfuerzos para superar las diferencias entre los EM y utilizar el conocimiento y la experiencia obtenidos en los últimos años. Al mismo tiempo, algunos EM han presentado sugerencias sobre la manera de reformar el sistema de asilo de la UE que apuntan a un cambio en el enfoque, propuestas incluidas, que resulta bastante preocupante de cara a garantizar el acceso al asilo y la protección internacional a las personas que lo necesitan. Además, los enfoques que abogan por trasladar la responsabilidad en lugar de compartirla corren el riesgo de socavar los esfuerzos que se vienen realizando desde hace tiempo para desarrollar sistemas de asilo en países fuera de la Unión por parte de múltiples partes interesadas, incluida la UE. En vista de las oportunidades que ofrece el trabajo de desarrollo del nuevo Pacto, ACNUR desea proponer el siguiente planteamiento. Tal como se detalla en el documento 'Mejorar la protección de los refugiados'³, el desarrollo de este sistema debería basarse en cinco principios fundamentales:

- I. Promover la responsabilidad compartida y la solidaridad en la UE.
- II. Garantizar el acceso al territorio y a procedimientos justos y rápidos.
- III. Respaldar la integración y fomentar sistemas de retorno eficientes basados en derechos.
- IV. Invertir en el reasentamiento y en vías complementarias; y
- V. Abordar la apatridia.

Junto al desarrollo de un nuevo enfoque de la migración y el asilo, las Presidencias del Consejo deben garantizar la implementación coherente del marco actual del SECA en toda la UE. El cumplimiento del marco actual también resulta beneficioso para el desarrollo de un futuro sistema de asilo sostenible, incluyendo el impulso a la armonización de las prácticas de asilo actuales, el apoyo a los EM mediante el fortalecimiento de capacidades y el uso eficaz de los procedimientos de infracción. Además, ACNUR considera que la Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE) debería ser la encargada de supervisar la implementación del SECA y abordar cualquier posible deficiencia.

ACNUR mantiene su compromiso de contribuir y ayudar a facilitar el debate ulterior entre los principales protagonistas y ofrecer asistencia y conocimientos técnicos en caso necesario.

I. Promover la responsabilidad compartida y la solidaridad en la UE

En sintonía con el Pacto Mundial sobre los Refugiados, la UE puede actuar como referente desarrollando un sistema europeo sostenible que demuestre responsabilidad y ofrezca respuestas ante la llegada de movimientos mixtos. Es necesario apoyar a los EM que se

¹ Asamblea General de la ONU, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Parte II, Pacto mundial sobre los refugiados*, A/73/12, Nueva York, 2018, disponible en: https://www.acnur.org/prot/prot_pacto/5c2a75124/pacto-mundial-sobre-refugiados-5c2a75124.html

² Asamblea General de la ONU, *Documento final de la Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, Marrakech, 10-11 de diciembre de 2018, disponible en: <https://undocs.org/A/CONF.231/L.1>

³ ACNUR, *Mejorar la protección de los refugiados en la UE y en el mundo: propuestas de ACNUR para recuperar la confianza mediante una mejor gestión, colaboración y solidaridad*, diciembre de 2016, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/585b97524.html>

enfrentan a un número desproporcionado de llegadas mediante mecanismos de solidaridad intracomunitarios que pueden adoptar distintas formas. A la espera de la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), debe reforzarse la implementación de los marcos actuales, como el uso más eficiente, proactivo y flexible del Reglamento de Dublín y sus «cláusulas discrecionales» que pueden fomentar la responsabilidad compartida y la solidaridad en la UE, de acuerdo con el estudio de ACNUR 'Left in Limbo'⁴. La reforma del Reglamento de Dublín para incluir un mecanismo de reubicación, complementado con decisiones de asilo justas y eficientes -que vayan acompañadas de integración o de procesos de retorno reforzados y dignos en función del resultado de estas decisiones-, sería una forma sostenible y eficaz de compartir responsabilidades entre los EM.

Como referencia, podrían utilizarse las buenas prácticas actuales –desarrollándolas aún más– derivadas de las iniciativas recientes para establecer un mecanismo de cooperación temporal, pero predecible, para el desembarco y reubicación de las personas rescatadas en el Mediterráneo, con el apoyo asimismo de ACNUR y la OIM⁵. Esto debería potenciar un mayor compromiso de la UE y revitalizar un acuerdo de rescate en el mar, en sintonía con la postura de ACNUR⁶ de no retorno a Libia. Además, los EM deberían desplegar nuevamente las operaciones de búsqueda y rescate (SAR, por sus siglas en inglés), incluyendo recursos navales, y no debería criminalizarse a las ONG por salvar vidas en el mar.

Recomendaciones claves:

- **Un sistema justo, transparente y proporcional para compartir la responsabilidad entre los EM.** Continuar impulsando los esfuerzos para establecer un mecanismo de solidaridad eficaz, que incluya modelos de reubicación, a fin de apoyar a todos los EM que reciben un número desproporcionado de solicitudes de asilo.
- **Garantizar la unidad familiar.** Los EM deberían priorizar la unidad familiar en la reubicación para ayudar a reducir el número de viajes peligrosos, incluidos los casos de desplazamiento interno⁷. Para ello, y en espera de la reforma del Reglamento de Dublín, los EM deben hacer un uso proactivo y flexible de las «cláusulas discrecionales».
- **Respaldar un mecanismo predecible de desembarco y tramitación.** En espera de la reforma a largo plazo de las reglas de asilo europeas, continuar con el desarrollo de un mecanismo de desembarco predecible y seguro en relación con la situación en el mar Mediterráneo.

II. Garantizar el acceso al territorio y a procedimientos justos y rápidos

Se precisan acuerdos a largo plazo, coherentes y completos a nivel de la UE para abordar y responder con eficacia a los movimientos mixtos en los territorios de la UE y para garantizar el apoyo continuo de la UE a los países de tránsito y asilo fuera de sus fronteras.

⁴ ACNUR, *Left in Limbo: UNHCR Study on the Implementation of the Dublin III Regulation - Executive Summary*, agosto de 2017, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/59d5dd1a4.html>

⁵ ACNUR y OIM, *Proposal for a regional cooperative arrangement ensuring predictable disembarkation and subsequent processing of persons rescued-at-sea*, 27 de junio de 2018, disponible en: <https://www.unhcr.org/partners/eu/5b35e60f4/proposal-regional-cooperative-arrangement-ensuringpredictable-disembarkation.html>

⁶ ACNUR, *UNHCR Position on Returns to Libya - Update II*, septiembre de 2018, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/5b8d02314.html>

⁷ ACNUR, *Guidance on Responding to Irregular Onward Movement of Refugees and Asylum-Seekers*, septiembre de 2019, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/5d8a255d4.html>

En contraste con algunas propuestas que prevén el uso obligatorio de procedimientos de admisibilidad y del concepto de tercer país seguro, ACNUR propone el uso de procedimientos de mérito acelerados y simplificados en la UE con plenas garantías procedimentales a fin de determinar rápidamente si el solicitante tiene derecho a permanecer en la UE o debe retornar. En vista a los retos operativos no resueltos asociados al concepto de tercer país seguro y a la necesidad de compartir la responsabilidad con terceros países, en lugar de trasladársela, un enfoque de este tipo resulta preferible.

En primer lugar, las futuras respuestas y el desarrollo de nueva legislación debería partir de un **análisis basado en datos fehacientes** recabados de anteriores iniciativas y de evaluaciones de impacto. Al mismo tiempo, la supervisión continua y la planificación de contingencia son herramientas cruciales para impulsar una UE que esté preparada y ofrezca respuestas a necesidades cambiantes.

En segundo lugar, un proceso optimizado tras la llegada y la inversión de recursos en las primeras etapas del proceso de asilo pueden potenciar un funcionamiento más eficiente. Las agencias de la UE y los EM deberían garantizar el acceso al territorio a las personas que desean solicitar asilo, incluidas las que llegan de manera irregular, de conformidad con su derecho a solicitar asilo y con el principio de *no devolución*. Esto debe ir acompañado de una identificación y un registro rápidos y de una redistribución de recursos, como detección temprana de necesidades y evaluaciones de vulnerabilidad. Esto puede contribuir a la eficiencia y la calidad de los procedimientos de asilo, así como reducir los largos periodos de espera de los solicitantes de asilo y los efectos negativos en su integración o probabilidad del retorno. La viabilidad económica de tales inversiones iniciales puede asegurarse limitando el volumen de apelaciones ante decisiones negativas. Las agencias de la UE, incluida la Oficina Europea de Apoyo al Asilo y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, desempeñan un papel importante en la implementación de una gestión de fronteras que garantice la protección y en la capacitación de los sistemas de asilo. Al mismo tiempo, deberían reforzarse sus mecanismos de supervisión y rendición de cuentas.

En tercer lugar, los procedimientos de asilo eficientes y de calidad pueden fomentarse acelerando y simplificando los procedimientos tanto para solicitudes claramente justificadas como para aquellas manifiestamente infundadas, aplicando una evaluación de méritos para las decisiones, tal como se describe en el documento de ACNUR '*Fair and Fast*'⁸. Dichas evaluaciones de méritos con mayor celeridad pueden reducir los retrasos y el coste total de la tramitación, garantizar un acceso rápido a la protección internacional para aquellos que la necesitan y facilitar retornos ágiles para los que no. El documento '*Fair and Fast*' puede adaptarse a contextos operativos específicos, y ACNUR ofrece su asistencia para ello.

Para armonizar y mejorar la eficiencia de la toma de decisiones en primera instancia es necesario disponer de suficiente personal capacitado y de Información sobre el País de Origen de alta calidad, precisa e independiente a partir de diversas fuentes, entre ellas ACNUR. A fin de asegurar la calidad, se precisa un proceso con las debidas garantías y una adecuada supervisión judicial, junto con una dotación suficiente de recursos en los órganos judiciales para gestionar los procedimientos de apelación. Los plazos demasiado ajustados pueden afectar negativamente a la calidad de los procedimientos o al derecho a un recurso efectivo, generando retrasos costosos en el procedimiento. Por último, el uso de

⁸ ACNUR, *UNHCR Discussion Paper Fair and Fast - Accelerated and Simplified Procedures in the European Union*, 25 de julio de 2018, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>

procedimientos de admisibilidad obligatorios resulta problemático debido a que sus requisitos legales son difíciles de implementar a nivel operativo, y pueden desincentivar el desarrollo de sistemas de asilo emergentes en terceros países en los que se centraría la readmisión. Por otra parte, ACNUR anima⁹ a las personas solicitantes de asilo a solicitarlo allí donde sea posible, puesto que, de acuerdo con la legislación internacional, no tienen un derecho incondicional a elegir su país de asilo, y todos los países signatarios de la Convención de 1951¹⁰ tienen la responsabilidad de ofrecer protección a las personas que buscan asilo en sus territorios.

La detención de los solicitantes de asilo no debería ser una práctica habitual en ninguna de las fases del procedimiento, ni en la frontera ni en territorio, y debería aplicarse únicamente como último recurso cuando existan motivos legítimos para la detención y no se disponga de medios alternativos. Las personas vulnerables, incluidos niños y niñas¹¹, no deben ser detenidas.

El proceso de preacceso brinda una oportunidad para respaldar a los países de los Balcanes Occidentales para que sigan desarrollando sus sistemas de asilo. ACNUR mantiene su disponibilidad para seguir trabajando con las instituciones y agencias de la UE en el desarrollo de una gestión de fronteras que garantice la protección, en la implementación de procedimientos de asilo justos y eficientes y en el desarrollo de la capacidad de primera recepción, así como para garantizar un enfoque regional coherente en el registro, para reforzar el acceso a derechos y servicios fundamentales y para ampliar las oportunidades de integración. No obstante, estos esfuerzos han de ir acompañados de un compromiso continuo por parte de los EM para proporcionar acceso directo al territorio y a los procedimientos de asilo a las personas que buscan protección internacional.

Recomendaciones claves:

- **Garantizar acceso al territorio.** Se debe garantizar el acceso al procedimiento de asilo y a una evaluación justa de la solicitud de asilo, tal como estipula la legislación. Actualmente no resulta adecuado el uso obligatorio en toda la UE de procedimientos de admisibilidad unidos a la aplicación del concepto de «país seguro», ya que siguen siendo jurídicamente controvertidos y difíciles de llevar a la práctica.
- **Acelerar la tramitación de las solicitudes claramente justificadas y de aquellas manifiestamente infundadas.** Téngase en cuenta el documento de ACNUR *'Fair and Fast'*¹² sobre procedimientos acelerados y simplificados.
- **Dotación de recursos e inversión en las etapas iniciales del procedimiento de asilo.** Promover activamente las inversiones en las etapas iniciales del procedimiento de asilo, entre otros aspectos en la asistencia jurídica, para garantizar una mayor eficiencia en todo el proceso.
- **Promover alternativas a la detención (ATD por sus siglas en inglés) y mecanismos de asistencia.** La Presidencia debería explorar alternativas que

⁹ ACNUR, *Guidance on Responding to Irregular Onward Movement of Refugees and Asylum-Seekers*, septiembre de 2019, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/5d8a255d4.html>

¹⁰ Asamblea General de la ONU, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, 28 de julio de 1951, disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47160e532>

¹¹ ACNUR, *Posición de ACNUR respecto a la detención de niños refugiados y migrantes en el contexto migratorio*, enero de 2017, disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5b226a384>

¹² ACNUR, UNHCR Discussion Paper Fair and Fast - Accelerated and Simplified Procedures in the European Union, 25 de julio de 2018, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>

resulten menos costosas manteniendo altos niveles de cumplimiento. En los documentos de ACNUR '*Options Paper 1: on reception and care for children and families*'¹³ y '*Options Paper 2: on open reception and ATDs*'¹⁴ se describen posibles alternativas.

III. Respaldo la integración y fomentar sistemas de retorno eficientes basados en derechos

A fin de potenciar la cohesión social, la estabilidad y la seguridad, las comunidades han de estar bien equipadas para recibir a las personas refugiadas, y los refugiados han de contar con apoyo adecuado para desplegar su potencial en su nuevo entorno (también fuera de la UE, véase la Sección 2). **Los sistemas de integración pueden respaldarse mediante tres elementos clave:** una mayor financiación de los programas de integración; servicios predecibles y armonizados; y la participación de las comunidades y de la sociedad civil para fomentar comunidades abiertas y acogedoras con un enfoque holístico, tal como se describe en '*Mejorar la protección de los refugiados*'¹⁵. Incentivar a los solicitantes de asilo/refugiados para que respeten los procedimientos del sistema, en lugar de utilizar únicamente medidas restrictivas, puede reducir los movimientos secundarios irregulares y mejorar las perspectivas de integración. Entre este tipo incentivos se incluyen el garantizar la unidad familiar y dotar de medios a los refugiados para que al cabo de algún tiempo sean autosuficientes.

La integridad del espacio de asilo de la UE depende también de un **sistema de retorno eficaz**. Durante todo el procedimiento de asilo, y en particular cuando se toma una decisión negativa, los solicitantes de asilo deben tener la oportunidad de solicitar asistencia para el retorno voluntario. Si no se recurre a ella, los retornos pueden tener lugar tras una decisión negativa tomada tras un procedimiento justo. Debe prestarse la debida atención a los aspectos humanitarios y relacionados con la apatridia.

Recomendaciones claves:

- **Incentivar el cumplimiento del sistema.** Fomentar que los solicitantes de asilo respeten los procedimientos del sistema puede ayudar a reducir los movimientos secundarios irregulares y mejorar las perspectivas de integración.
- **Continuar invirtiendo en integración.** Alentar a los EM para que asignen al menos un 30% del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI)¹⁶ de la UE a apoyar la integración cada año, incluyendo inversiones estratégicas en empleo, vivienda y aprendizaje del idioma. Se recomienda una mayor colaboración con la sociedad civil y un mayor apoyo a los agentes locales de integración.
- **Garantizar el acceso al retorno voluntario asistido y reintegración (RVAR).** Promover el desarrollo de programas de RVAR en todos los EM para fomentar retornos dignos y sostenibles. En particular, siempre debería ofrecerse a las

¹³ ACNUR, *Options Paper 1: Options for governments on reception and care arrangements for children and families, 2019*, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/5523e8d94.html>

¹⁴ ACNUR, *Options Paper 2: Options for governments on open reception and alternatives to detention, 2015*, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/5523e9024.html>

¹⁵ ACNUR, *Mejorar la protección de los refugiados en la UE y en el mundo: propuestas de ACNUR para recuperar la confianza mediante una mejor gestión, colaboración y solidaridad*, diciembre de 2016, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/585b97524.html>

¹⁶ Véase el informe de ECRE-ACNUR, *Follow the Money II: Assessing the Use of EU Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) Funding at the National Level (2014-2018)*, enero de 2019, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/5c52d3e34.html>

personas sin necesidad de protección internacional la oportunidad del RVAR de conformidad con las buenas prácticas¹⁷.

IV. Invertir en el reasentamiento, las vías complementarias y la reunificación familiar

Se estima que más de 1,4 millones de refugiados tendrán necesidad de reasentamiento en 2020. Las iniciativas de la UE son críticas para abordar la falta de oportunidades de reasentamiento, y los EM pueden mostrar su solidaridad a nivel mundial ampliando las vías complementarias de admisión. En el marco del Pacto Mundial sobre los Refugiados, ACNUR, los Estados y sus socios adoptaron una estrategia trienal global sobre reasentamiento y vías complementarias¹⁸. De acuerdo con ella, los EM se comprometen a ampliar las opciones de reasentamiento con más plazas y actores y garantizando programas de reasentamiento de calidad. Entre las iniciativas se incluyen el compromiso de los EM para reasentar a 30.000 personas en 2020, la propuesta de un Reglamento Marco de Reasentamiento en la Unión, así como programas de patrocinio comunitario. Además, la reunificación familiar, que es un derecho en virtud de la legislación europea e internacional, debe facilitarse a los refugiados y a los beneficiarios de protección subsidiaria a fin de reducir la separación prolongada, mejorar las perspectivas de integración y ayudar a mitigar los movimientos secundarios.

Recomendaciones claves:

- **Apoyar la implementación de la estrategia trienal.** Incrementar el número de plazas de reasentamiento y de países implicados en el reasentamiento, promocionando un enfoque que abarque a toda la sociedad. Involucrar a más actores, capacitar a países, sociedad civil y otros actores y desarrollar sociedades de acogida.
- **Ampliar las vías complementarias.** Crear más oportunidades de vías complementarias facilitando el acceso a programas de patrocinio comunitario y becas de estudios.
- **Impulsar el Reglamento Marco de Reasentamiento de la Unión.** Desarrollar los marcos internacionales y las buenas prácticas existentes, verificando que los marcos se centran en la protección y responden a las necesidades mundiales de reasentamiento.
- **Facilitar la reunificación familiar.** Reducir las barreras jurídicas y administrativas a la reunificación familiar, entre otras formas, mediante la adopción de las buenas prácticas indicadas en el informe de ACNUR '*Families Together*'¹⁹.

V. Abordar la apatridia

¹⁷ ACNUR, *El plan de los 10 puntos en acción, actualización de 2016, capítulo 9: Mecanismos de retorno para personas no refugiadas y opciones alternativas de migración*, diciembre de 2016, disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5c49a9d64>

¹⁸ ACNUR, *Estrategia Trienal (2019-2021) sobre Reasentamiento y Vías Complementarias*, junio de 2019, disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5db1f6f64.pdf>

¹⁹ ACNUR, *Families Together: Family Reunification in Europe for Refugees*, diciembre de 2018, disponible en: https://www.unhcr.org/nl/wp-content/uploads/Familiestogether_20181203-FINAL.pdf

De acuerdo con la campaña de ACNUR #YoPertenezco / #IBelong²⁰, y la reciente celebración del Segmento Global de Alto Nivel sobre Apatridia para conmemorar el ecuador de dicha campaña, y recordando asimismo las Conclusiones del Consejo de 2015²¹, las Presidencias del Consejo pueden desempeñar un papel clave a la hora de abordar la apatridia.

Recomendaciones clave:

- **Desarrollar una estrategia completa para la UE y un plan de acción** dentro de la UE, sobre la base de las sugerencias efectuadas por ACNUR antes del Segmento de Alto Nivel y los compromisos²² presentados en el Segmento de Alto Nivel.
- **En el contexto de la ampliación de la UE**, esta estrategia podría incluir un mayor apoyo de la UE a los sistemas de documentación y registro civil de terceros países.

2. Ofrecer más apoyo para el desarrollo y la consolidación de la paz a los países donde viven y de donde proceden la mayoría de los refugiados

En la última década, la **crisis mundial de desplazamiento forzado** ha aumentado en su magnitud y complejidad. La población desplazada se ha incrementado más de un 50% desde 2007: de 42,7 millones a 70,8 millones en 2018. Ahora las poblaciones desplazadas tienen menos posibilidades que antes de acceder a las soluciones duraderas tradicionales –retorno, reasentamiento o integración local– y su situación se prolonga cada vez más.

Las regiones en desarrollo acogen más del 85% de los refugiados del mundo, y los países menos desarrollados proporcionan asilo a un tercio del total. **El nuevo paradigma para el desplazamiento forzado** plasmado en el Pacto Mundial sobre los Refugiados²³ y en la comunicación de la UE ‘Vivir con Dignidad’²⁴, ambos aplicados en el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF, por sus siglas en inglés)²⁵, se basa en el reconocimiento de que hay una necesidad de mayor complementariedad entre los enfoques de los agentes humanitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz para superar los retos de un desplazamiento incrementado y más prolongado, así como para abordar las causas que originan el desplazamiento. En esencia, establecer vínculos más estrechos entre la acción humanitaria y de desarrollo es asimismo el objetivo clave de la reforma del Sistema de Desarrollo de la ONU (UNDS) del Secretario General de la ONU lanzada en diciembre de 2017.

En los últimos años, la UE ha incrementado la ayuda al desarrollo dirigida a poblaciones desplazadas forzosamente y a sus países/comunidades de acogida. No obstante, esta ayuda aún no afronta sistemáticamente el desplazamiento como un reto para el desarrollo. La UE tiene una influencia notable para **vincular una mayor financiación de la cooperación para el desarrollo con la formulación de políticas** y, por tanto, apoyar tanto

²⁰ Véase la página web de la campaña de ACNUR #YoPertenezco: <https://www.unhcr.org/ibelong/es/>

²¹ Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la apatridia*, 4 de diciembre de 2015, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/12/04/council-adopts-conclusions-on-statelessness/>

²² Véase la página web de ACNUR: <https://www.unhcr.org/ibelong/results-of-the-high-level-segment-on-statelessness/>

²³ Véase la página web de ACNUR: <https://www.acnur.org/es-es/pacto-mundial-sobre-refugiados.html>

²⁴ En respuesta a una petición en la Unión Europea: Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre Vivir con dignidad: de la dependencia de ayudas a la autonomía, desplazamientos forzados y desarrollo*, COM(2016) 234 final, Bruselas, 26 de abril de 2016, disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-234-ES-F1-1.PDF>

²⁵ Véase la página web de ACNUR: <https://www.acnur.org/marco-de-respuesta-integral-para-los-refugiados.html>

a los países y comunidades de acogida de refugiados como a los propios refugiados para que puedan disfrutar de más derechos en los países de asilo. La UE tiene asimismo una importante capacidad de convocatoria para poner en marcha iniciativas de consolidación de la paz.

La UE tiene dos oportunidades concretas para actuar como referente, complementar su sólido apoyo humanitario y seguir abordando el desplazamiento forzado con intervenciones de desarrollo sistemáticas:

I. Asilo y desplazamiento forzado en el nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI)

ACNUR valora positivamente el aumento previsto en el presupuesto externo del próximo Marco Financiero Plurianual. Los recursos destinados a abordar la migración en el nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) ²⁶ son especialmente bienvenidos, pero deben complementarse con un reconocimiento claro del desplazamiento forzado y el asilo. Las nuevas modalidades de financiación para la migración deben **abordar el impacto del desplazamiento forzado en las comunidades de acogida y las causas que lo provocan en los países de origen y tránsito**. A su vez, el asilo y el desplazamiento forzado deben integrarse en la financiación temática y geográfica reservada a los países y regiones colaboradoras y a otros posibles beneficiarios. Además, los recursos de desarrollo de la UE, más allá de la asistencia bilateral estándar, son clave para demostrar la responsabilidad internacional compartida tal como se describe en el Pacto Mundial sobre los Refugiados.

Recomendación clave:

- **Garantizar la financiación adicional y específica** para el asilo y el desplazamiento forzado en las comunidades y países de acogida mediante el desarrollo de instrumentos financieros que reconozcan el desplazamiento forzado como un reto para el desarrollo.

II. Influencia política de la UE para promover la inclusión de las personas refugiadas

Con una financiación predecible y de mayor cuantía disponible para los principales países de acogida de refugiados, la UE puede utilizar asimismo su influencia política de manera coherente para promover una mejora de las políticas a nivel local, nacional y regional, apoyar a las comunidades de acogida y garantizar la inclusión de los refugiados en los planes de desarrollo y los servicios nacionales, como la sanidad, la educación y el mercado laboral. Esto ayudaría a implementar la Agenda 2030²⁷, con la que los EM se han comprometido a no dejar a nadie atrás en su implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La UE podría tener en cuenta los criterios de elegibilidad establecidos en el

²⁶ Comisión Europea, *Presupuesto de la UE para el futuro*, 14 de junio de 2018, disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budgetmay2018-neighborhood-development-cooperation_es.pdf

²⁷ Naciones Unidas: *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1, 2015, disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>, y ACNUR: *ACNUR y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030*, 2017, disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/596689044.pdf>

Programa de Refugiados del Banco Mundial²⁸, que han sido cruciales para avanzar hacia la inclusión y estabilización socioeconómicas de las poblaciones de refugiados.

Recomendaciones claves:

- En combinación con instrumentos financieros bien provistos, **garantizar criterios de elegibilidad sólidos** para mejorar las políticas de protección en los principales países de acogida de refugiados y el acceso a recursos de desarrollo de la UE reservados a poblaciones sujetas a desplazamiento forzado y a las de acogida.
- Alentar a los EM para que **tengan en cuenta las dimensiones del desplazamiento forzado** a la hora de decidir la asignación de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) bilateral, a fin de conseguir la inclusión de los refugiados en los planes de desarrollo regionales y nacionales.

ACNUR, enero de 2020

²⁸ Véase IDA, página web del Grupo Banco Mundial: <http://ida.worldbank.org/replenishments/ida19-replenishment>