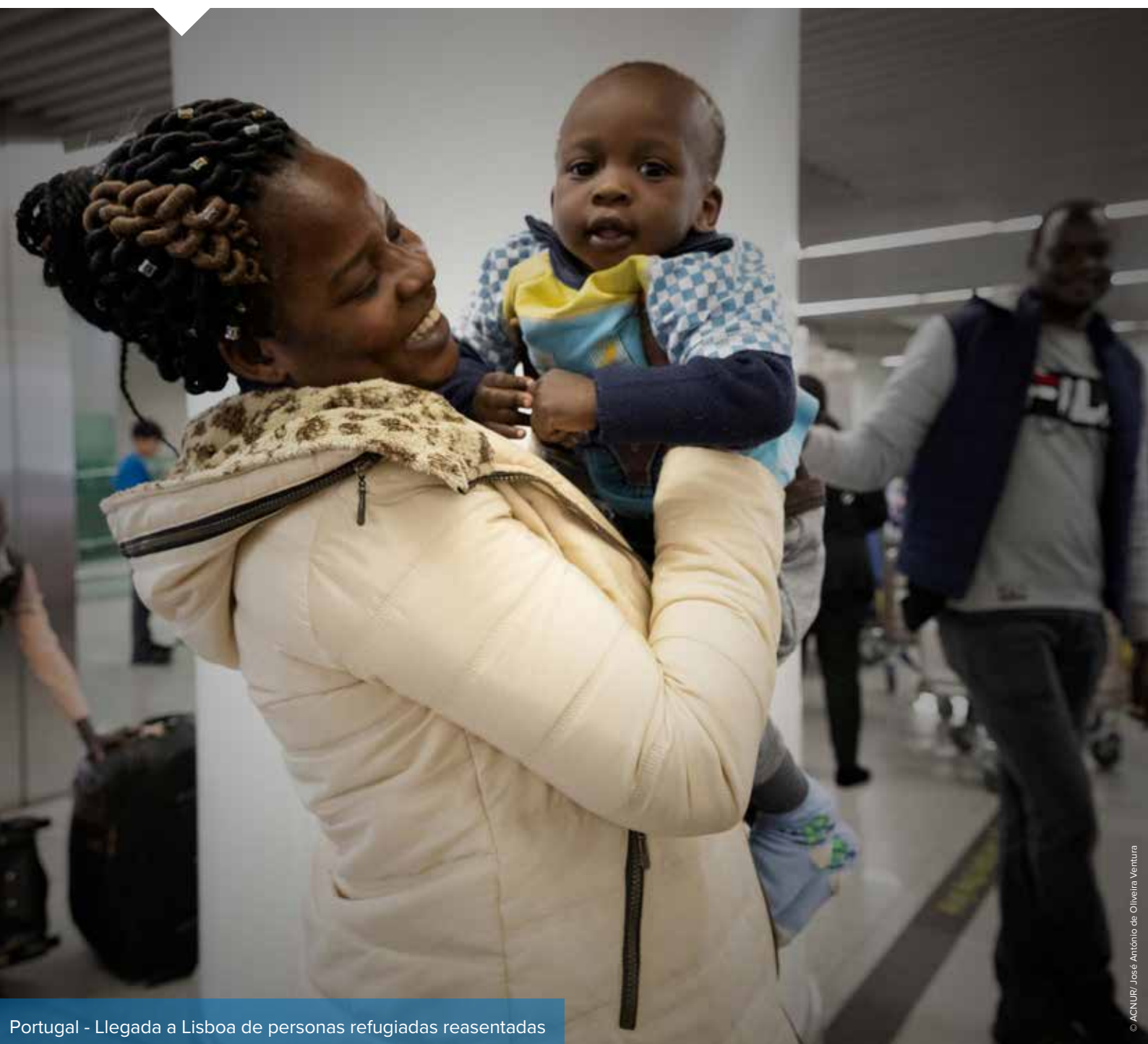




**UNHCR**  
**ACNUR**

La Agencia de la ONU  
para los Refugiados

**70** AÑOS  
PROTEGIENDO A PERSONAS  
FORZADAS A HUIR



© ACNUR/ José António de Oliveira Ventura

Portugal - Llegada a Lisboa de personas refugiadas reasentadas

## RECOMENDACIONES DE ACNUR PARA LAS PRESIDENCIAS PORTUGUESA Y ESLOVENA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (UE)

Enero a diciembre de 2021

## INTRODUCCIÓN

El desplazamiento forzado y los movimientos mixtos son fenómenos globales. En 2019, 79,5 millones de personas se vieron obligadas a huir<sup>1</sup>. A nivel global, 1 de cada 100 personas es desplazada interna o solicitante de asilo, y esa proporción ha aumentado considerablemente en los últimos cinco años. En un entorno mundial frágil, se necesita más que nunca una UE que salve vidas, proteja a las personas refugiadas y encuentre soluciones para poner fin al desplazamiento forzado doméstico y externo.

El ACNUR colaboró estrechamente con las presidencias croata y alemana del Consejo de la UE en cuestiones de asilo y migración a lo largo de sus mandatos, que abarcan el año 2020. Durante este período crucial en torno a la publicación del Pacto sobre Migración y Asilo de la Comisión Europea (el Pacto), ACNUR ha seguido defendiendo los derechos de las personas desplazadas a nivel mundial y dentro de la UE, incluso a través de las recomendaciones al nuevo Pacto<sup>2</sup>. Además, ACNUR abogó por un financiamiento adecuado para el desplazamiento forzado y el asilo en el próximo marco financiero plurianual (MFP), y se complace en ver que la respuesta global de la UE ante la COVID-19 incluye a las personas desplazadas por la fuerza.

Acontecimientos recientes, como los incendios en Moria, Grecia, han puesto de manifiesto cuán urgente resulta que la UE encuentre un enfoque verdaderamente común, bien gestionado y predecible para abordar los movimientos mixtos de personas refugiadas y migrantes de forma eficaz, de acuerdo con el derecho internacional. Cuatro años después de la publicación de las propuestas de la Comisión Europea de 2016 para reformar las normas de asilo de la UE, ACNUR celebra la publicación del Pacto y la reanudación de los debates que llevarán a cabo las presidencias portuguesa y eslovena (las Presidencias). Asimismo, ACNUR acoge con satisfacción la orientación del Pacto, incluidos los

esfuerzos para identificar rápidamente a las personas que necesitan protección y a las que no, la solidaridad en toda la UE y, en particular, con respecto a los Estados miembros (EE. MM.) en la primera línea, el monitoreo independiente del cumplimiento de las obligaciones legales y el respeto de los derechos fundamentales, un enfoque común para la búsqueda, el rescate y el desembarco, la mejora de las vías legales y el acceso a la reunificación familiar, mayor apoyo a menores y grupos en situación de vulnerabilidad, y medidas para mejorar la eficacia del retorno de personas que no necesitan protección internacional. ACNUR aplaude también el claro compromiso de compartir la responsabilidad a nivel global que se hace evidente en el Pacto: el desplazamiento forzado es, sobre todo, un reto para el mundo en vías de desarrollo. El apoyo financiero y político de la UE a los países y regiones de acogida es crucial para que nadie quede atrás<sup>3</sup>.

En 2021, la UE tiene dos oportunidades globales para mostrar su liderazgo en la mejora de la protección de las personas refugiadas en Europa y en el extranjero:

1. Negociar una reforma del asilo sostenible basada en el Pacto.
2. Brindar más apoyo a los países y a las regiones donde vive la mayoría de las personas desplazadas por la fuerza, y abordar las causas de raíz del desplazamiento y de la migración irregular.

ACNUR tiene la disposición de apoyar a las Presidencias y aportar su experiencia en el desarrollo de un sistema de asilo justo y eficaz dentro de la UE, así como en el desarrollo de respuestas para hacer frente al desplazamiento forzado a nivel mundial.

1 *Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2019*. Disponible en <https://www.acnur.org/5eeaf5664.pdf>

2 ACNUR, UNHCR's *Recommendations for the European Commission's Proposed Pact on Migration and Asylum*, enero de 2020, disponible en <https://www.refworld.org/docid/5e3171364.html>.

3 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU, disponibles en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>.

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

Las Presidencias del Consejo de 2021 desempeñarán un papel fundamental a la hora de facilitar los debates para una reforma sostenible con enfoque de derechos del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) que funcione tanto para los EE. MM. como para las personas refugiadas. Cuando se lleven a cabo los debates sobre el Pacto, se alienta a las Presidencias a adoptar un enfoque coherente, pragmático y basado en pruebas; asimismo, se las invita a situarlo en el centro de su labor presidencial. Antes de los comentarios detallados de ACNUR sobre el Pacto en desarrollo, ACNUR desea esbozar una perspectiva general, como se expone en los documentos titulados Mejorar la protección de las personas refugiadas (*Better Protecting Refugees*)<sup>4</sup>, Recomendaciones para el Pacto (*Recommendations for the Pact*)<sup>5</sup>, Justos y rápidos (*Fair and Fast*)<sup>6</sup> y, más recientemente, Consideraciones prácticas para unos procedimientos justos y rápidos, y mecanismos de solidaridad en la Unión Europea (*Practical Considerations for Fair and Fast Border Procedures and Solidarity in the EU*)<sup>7</sup>.

- I. Garantizar acceso al territorio, así como procedimientos justos y rápidos.
- II. Abordar las violaciones de los derechos fundamentales en las fronteras.
- III. Fortalecer la solidaridad y el principio de responsabilidad compartida dentro de la UE.
- IV. Aumentar el acceso a la reunificación familiar, el reasentamiento y las vías complementarias.
- V. Promover una integración efectiva.
- VI. Garantizar un monitoreo eficaz y una planificación de contingencia.
- VII. Desarrollar un sistema eficiente, humano y sostenible para el retorno de las personas que no necesiten protección internacional.

Junto con los debates sobre el Pacto, las Presidencias del Consejo deberían abordar la necesidad de una implementación coherente del marco actual del SECA en toda la UE. Los conocimientos de las partes interesadas, como las ONG, las organizaciones lideradas por personas refugiadas y la comunidad académica, también deben tenerse en cuenta a la hora de debatir la reforma del asilo.

## I. GARANTIZAR ACCESO AL TERRITORIO, ASÍ COMO PROCEDIMIENTOS JUSTOS Y RÁPIDOS

En cumplimiento con el derecho de asilo y el principio de no devolución, las Presidencias portuguesa y eslovena deben seguir garantizando el acceso al territorio de las personas que deseen solicitar asilo, incluidas aquellas que llegan de forma irregular a la UE. ACNUR ha defendido sistemáticamente la agilización del proceso al momento de llegada<sup>8</sup>, lo que incluye la detección de vulnerabilidad y la identificación de necesidades específicas. En este contexto, ACNUR acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de establecer un procedimiento de detección en la frontera que debe llevarse a cabo en consonancia con las garantías legales y con pleno respeto del derecho a solicitar asilo. En particular, las obligaciones legales de los Estados siguen existiendo a pesar de la ficción artificial propuesta de no entrada; asimismo, en virtud del derecho internacional, los EE. MM. están obligados a permitir la admisión para examinar la solicitud. Además, las garantías procesales deben aplicarse por igual a todas las personas solicitantes de asilo, independientemente del tipo de procedimiento de asilo al que luego se sometan y sin importar su ubicación<sup>9</sup>.

4 ACNUR, *Mejorar la protección de los refugiados en la Unión Europea 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>.

5 ACNUR, *UNHCR's Recommendations for the European Commission's Proposed Pact on Migration and Asylum*, enero de 2020, disponible en inglés en <https://www.refworld.org/docid/5e3171364.html>.

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

7 ACNUR, *Consideraciones prácticas para unos procedimientos en frontera justos y rápidos, y mecanismos de solidaridad en la Unión Europea*, 15 de octubre de 2020, disponible en <https://www.refworld.org.es/docid/5f9dced94.html>.

8 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *UNHCR's Recommendations for the European Commission's Proposed Pact on Migration and Asylum*, enero de 2020, disponible en inglés en <https://www.refworld.org/docid/5e3171364.html>.

9 ACNUR, *Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union*, 15 de octubre de 2020, disponible en inglés en <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>.

Los procedimientos justos y rápidos dentro de la UE siguen siendo la piedra angular de una reforma sostenible del sistema de asilo. Las Presidencias deben garantizar la implementación de garantías procesales plenas en los procedimientos de asilo, lo que incluye, en caso de solicitudes carentes de fundamento, la evaluación acelerada de los méritos en los procedimientos fronterizos de asilo. Esto es preferible al uso de procedimientos de admisibilidad para determinar rápidamente si la persona solicitante debe regresar o tiene derecho a permanecer en la UE<sup>10</sup>. 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 más bien a los países que están fuera de la UE y que tienen menos capacidades, lo cual aumenta el riesgo de sobrecargar los incipientes sistemas de asilo de estos países. Las Presidencias podrían considerar la rápida adopción del reglamento de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés), que permitiría a la nueva agencia brindar apoyo operativo a los EE. MM. con estos nuevos procedimientos de forma armonizada para que la implementación de las normas europeas sea más uniforme. Asimismo, se requieren mayores esfuerzos en los Balcanes Occidentales para seguir avanzando en los puntos de referencia para la adhesión que se relacionan con el asilo y la apatridia.

Las Presidencias deben subrayar la importancia de contar con suficiente capacidad de acogida, y condiciones de acogida seguras y dignas durante todo el procedimiento. Los procedimientos fronterizos pueden implicar el uso de la detención y de restricciones a la circulación. En opinión de ACNUR, son permisibles los períodos mínimos de detención durante al principio de los procedimientos fronterizos para llevar a cabo las verificaciones iniciales de identidad y seguridad en los casos en que la identidad sea indeterminada o dudosa, o haya indicios de riesgos para la seguridad. Además, se permite durante un período inicial limitado con el fin de registrar, en el contexto de una entrevista preliminar, los elementos de la solicitud de protección internacional para facilitar la clasificación efectiva como base para canalizar los casos en los diferentes flujos de procesamiento. Para los casos clasificados como manifiestamente infundados, la detención más allá de este período puede considerarse legítima durante un período corto y limitado respetando las garantías aplicables según lo establecido por el

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Cuando la detención se aplique con un fin legítimo, debe estar prevista en la ley, basarse en una decisión individual, ser estrictamente necesaria y proporcional, estar acotada a un límite de tiempo y ser revisada periódicamente. Sin embargo, según la práctica actual en varios Estados, en los procedimientos fronterizos es posible realizar y, de hecho, se prefieren las alternativas a la detención (por ejemplo, las restricciones temporales a la circulación).

En vista de las propuestas de la Comisión para aumentar la flexibilidad del SECA en situaciones de crisis y de fuerza mayor, las Presidencias no deben olvidar que ni siquiera en situaciones de este tipo pueden suspenderse el acceso a los procedimientos de asilo ni la aplicación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. A partir de experiencias recientes derivadas de la situación de la COVID-19 y de otras emergencias a gran escala, las necesidades de flexibilidad y adaptación en tiempos de crisis siguen permitiendo mantener el registro básico para garantizar el acceso a la asistencia y a los servicios esenciales. Además, las garantías procesales esenciales, como las destinadas a proteger el derecho a una solución efectiva o el principio de no devolución, también deben mantenerse en situaciones de procedimientos de asilo modificados durante situaciones de “crisis”<sup>11</sup>.

#### Recomendaciones clave:

- Garantizar el acceso al territorio y el procedimiento de asilo mediante el proceso de control en la frontera.
- Garantizar que las garantías procesales esenciales, como el derecho a un recurso efectivo, se mantengan durante procedimientos de asilo justos y rápidos para determinar los méritos, incluso en los procedimientos fronterizos de asilo para solicitudes manifiestamente infundadas.
- Garantizar solo períodos mínimos de detención al inicio de los procedimientos fronterizos, junto con alternativas a la detención que sean capaces de garantizar altos índices de cumplimiento, mientras reducen las posibilidades de impugnación judicial.

<sup>10</sup> ACNUR, *UNHCR Discussion Paper Fair and Fast - Accelerated and Simplified Procedures in the European Union*, 25 de julio de 2018, 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*, 15 de octubre de 2020, disponible en inglés en <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>

<sup>11</sup> *Practical Recommendations and Good Practice to Address Protection Concerns in the Context of the COVID-19 Pandemic*, 9 de abril de 2020, disponible en inglés en <https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2020/04/Practical-Recommendations-and-Good-Practice-to-Address-Protection-Concerns-in-the-COVID-19-Context-April-2020.pdf>



## II. ABORDAR LAS VIOLACIONES DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LAS FRONTERAS

El Pacto subraya la necesidad de facilitar que las violaciones de los derechos fundamentales en las fronteras se monitoreen e investiguen de manera independiente. La propuesta se produce a la luz de los recientes enfoques de acceso al territorio que se han definido cada vez más por políticas de disuasión, que incluyen rechazos que socavan gravemente el derecho de asilo y el principio de no devolución. ACNUR expresa profunda preocupación por acusaciones creíbles y reiteradas de rechazos, y alienta a las Presidencias a apoyar las investigaciones y poner fin a estas prácticas. En los Balcanes Occidentales se requieren mayores esfuerzos para desarrollar una gestión de las fronteras que tenga en cuenta la protección, en el contexto del apoyo al desarrollo de capacidades proporcionado por las agencias de la UE.

### Recomendaciones clave:

- Garantizar que se establezcan y refuercen mecanismos de monitoreo independientes, e incentivar la realización de investigaciones eficaces.
- Apoyar y permitir la ampliación de los mecanismos existentes, como el mecanismo de evaluación de Schengen, las evaluaciones de vulnerabilidad de Frontex y los mecanismos de derechos fundamentales de Frontex.

## III. FORTALECER LA SOLIDARIDAD Y EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD COMPARTIDA DENTRO DE LA UE

Las Presidencias deben seguir desarrollando medidas previsibles de solidaridad dentro de la UE, junto con un sistema justo, transparente y proporcional de responsabilidad compartida. En particular, ACNUR considera que la reubicación previsible de casos manifiestamente fundados y complejos contribuiría al buen funcionamiento del SECA. Las consideraciones en las que se basen las Presidencias al momento de debatir la reubicación deben ser la unidad familiar, independientemente de la naturaleza de la solicitud, los vínculos efectivos con los EE. MM. y el interés superior de la niñez cuando se trate de niñas y niños sin compañía.

ACNUR acoge con satisfacción las propuestas de acuerdos predecibles de desembarco y rescate en el mar que se alejan de los enfoques *ad hoc* y de respuesta a las crisis. Asimismo, insta a las Presidencias a impulsar su rápida adopción. Se debe animar a los EE. MM. a aumentar su capacidad y actividades de búsqueda y rescate (SAR, por sus siglas en inglés), incluso con el apoyo de Frontex. Además, la UE debe crear una operación de SAR financiada y dirigida por la UE que incluya recursos navales. Las actividades de SAR deben ser congruentes con la posición de ACNUR de no retorno a Libia<sup>12</sup>. De igual forma, no se debe criminalizar a las ONG que realizan actividades de SAR por salvar vidas en el mar.

### Recomendaciones clave:

- Priorizar la unidad familiar en el marco del mecanismo de solidaridad dentro de la UE y del Convenio de Dublín (o del reemplazo propuesto) para contribuir a reducir viajes peligrosos y desplazamientos secundarios.
- Establecer un mecanismo de solidaridad previsible, incluso en el contexto de operaciones de SAR, facilitando el rápido avance del Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración.
- Facilitar la cooperación y el intercambio de buenas prácticas en el Grupo de Contacto interdisciplinario sobre la cooperación de los EE. MM. en el contexto de las actividades de SAR, creadas por la Comisión<sup>13</sup>. ACNUR tiene la disposición de brindar apoyo al Grupo de Contacto brindando información, conocimientos y análisis pertinentes.
- Alentar a los EE. MM. a incluir una disposición explícita en la legislación nacional que prohíba la criminalización de quienes lleven a cabo operaciones de SAR en el mar, o que presten asistencia humanitaria cuando así lo disponga la ley, de acuerdo con las Orientaciones de la Comisión<sup>14</sup>. Además, alentar a los EE. MM. a incluir una excepción a la criminalización de la asistencia provista por motivos puramente humanitarios, en consonancia con el derecho internacional y regional de los refugiados y de los Derechos Humanos, realizada en tierra o llevada a cabo por organizaciones no autorizadas por la ley.

<sup>12</sup> ACNUR, *UNHCR Position on Returns to Libya - Update II*, septiembre de 2018, disponible en inglés en <https://www.refworld.org/docid/5b8d02314.html>.

<sup>13</sup> *Commission Recommendation on cooperation among Member States concerning operations carried out by vessels owned or operated by private entities for the purpose of search and rescue activities*, 23/09/2020, recital (16).

<sup>14</sup> *Commission Guidance on the implementation of EU rules on definition and prevention of the facilitation of unauthorised entry, transit and residence*, 23/09/2020.

#### IV. AUMENTAR EL ACCESO A LA REUNIFICACIÓN FAMILIAR, EL REASENTAMIENTO Y LAS VÍAS COMPLEMENTARIAS

Se calcula que, en 2021, el número de personas refugiadas que requerirán reasentamiento aumentará a más de 1,45 millones. La COVID-19 ha planteado importantes retos en medio de una crisis sanitaria sin precedentes que afecta a todo el mundo, sin discriminación. La pandemia también ha provocado una crisis económica y ha repercutido en el acceso a servicios esenciales, lo cual ha aumentado y agravado la vulnerabilidad de las personas más necesitadas, incluidas las refugiadas.

La solidaridad prevista en el Pacto Mundial sobre los Refugiados es más relevante y necesaria que nunca. La situación exige que la comunidad internacional ponga en marcha la solidaridad y haga más por atender las necesidades de las personas refugiadas. ACNUR acoge el Pacto como un llamado a la UE para exigir más solidaridad, y como una base para aumentar el reasentamiento y las vías complementarias, en 2021 y en el futuro, como reflejo de los objetivos de la Estrategia Trienal sobre Reasentamiento y Vías Complementarias (*Three-Year Strategy on Resettlement and Complementary Pathways*)<sup>15</sup>.

Si bien el derecho a la unidad familiar está consagrado en instrumentos internacionales y regionales, siguen existiendo muchos obstáculos legales y administrativos para la reunificación familiar. El Pacto Mundial sobre los Refugiados insta a los Estados a establecer procedimientos eficaces y vías de remisión para facilitar la reunificación familiar de las personas refugiadas. El nuevo Pacto sobre Migración y Asilo ofrece la oportunidad de abordar algunos de estos obstáculos, agilizando los criterios y procedimientos de reunificación familiar; facilitando el acceso a la información, el asesoramiento legal y el apoyo; y garantizando que las personas beneficiarias de la protección subsidiaria también tengan acceso a la reunificación familiar.

##### Recomendaciones clave:

- Impulsar los debates sobre las vías legales y confirmar el liderazgo mundial de la UE en materia de reasentamiento, ampliando los tan necesarios programas en la materia.
- Recordar que el reasentamiento debe seguir siendo una herramienta centrada en la protección que no debe estar condicionada por otros objetivos políticos como la implementación de un acuerdo de readmisión o la reducción del número de solicitudes de asilo.

- Fomentar la rápida adopción del Marco de Reasentamiento de la Unión, que ayudará a consolidar programas de reasentamiento predecibles y sostenibles.
- Garantizar financiamiento adecuado y suficiente para apoyar los programas de reasentamiento y vías complementarias.
- Ampliar las vías complementarias y garantizar que el reasentamiento no sea sustituido, sino que siga siendo la principal herramienta para proporcionar protección a las personas refugiadas en riesgo. Garantizar que no se produzca la reubicación dentro de la UE a expensas de las plazas de reasentamiento.
- Preservar el derecho a la unidad familiar, así como ampliar y facilitar el acceso de las personas refugiadas a los procedimientos establecidos que les permitan reunirse con sus familiares directos y dependientes.

#### V. PROMOVER UNA INTEGRACIÓN EFECTIVA

Si bien en los últimos años se han logrado grandes avances, la integración de las personas refugiadas y migrantes sigue siendo un desafío en toda la UE. Darles la oportunidad de construir su futuro en cualquier lugar de la UE y mejorar su condición potenciará el crecimiento económico y la cohesión social dentro del bloque, y reducirá los riesgos de desplazamiento secundario. La narrativa debe ajustarse para reflejar la realidad y las numerosas historias de integración exitosa para ayudar a contrarrestar la visión negativa y la politización de los debates sobre el asilo.

Se alienta a las Presidencias a apoyar el enfoque renovado sobre la necesidad de modificar la Directiva sobre residentes de larga duración (*Long-Term Residents Directive*), en un esfuerzo por incentivar a las personas a quienes se ha reconocido la condición de refugiado a que no sigan desplazándose dentro de la UE desde los países donde primero obtuvieron asilo (por ejemplo, después de solo tres años de residencia continua, las personas refugiadas podrían obtener el reconocimiento de su condición de residentes de larga duración). ACNUR acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de publicar el Plan de Acción sobre la Integración, que adopta un enfoque de múltiples partes interesadas y de la sociedad en su conjunto con amplias consultas, lo que incluye a personas refugiadas y solicitantes de asilo.

<sup>15</sup> ACNUR, *Estrategia trienal sobre reasentamiento y vías complementarias*, disponible en <https://www.refworld.org/es/pdfid/5db1f6f4.pdf>.

**Recomendaciones clave:**

- Alentar a los Estados miembros a garantizar que por lo menos el 30 % del presupuesto global se asigne para apoyar las medidas de integración.
- Promover un enfoque de la integración basado en pruebas mediante la recopilación y el análisis sistemáticos de datos desglosados por condición jurídica. Proporcionar apoyo oportuno y adecuado, y reducir los obstáculos prácticos para la inclusión socioeconómica de las personas refugiadas, entre otras cosas, mejorando el acceso a la formación para la evaluación de competencias, el asesoramiento, los planes de tutoría y el intercambio de información.
- Garantizar la participación de las personas refugiadas en el diseño y la aplicación de programas de integración, y asegurar la existencia de mecanismos de consulta eficaces.
- Seguir promoviendo medidas prácticas y apoyo al funcionariado municipal y a agentes locales de las comunidades de acogida, incluso mediante procedimientos simplificados y acceso más directo a la financiación del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI).
- Promover una narrativa positiva sobre las personas refugiadas y su contribución a las comunidades de acogida, así como combatir el discurso de odio, la xenofobia, las noticias falsas, y la desinformación sobre las personas refugiadas y las políticas de asilo de la UE.

**VI. GARANTIZAR UN MONITOREO EFICAZ Y UNA PLANIFICACIÓN DE CONTINGENCIA**

El monitoreo frecuente y la planificación de contingencia son necesarios para garantizar una UE preparada. Se requieren alertas tempranas y evaluaciones de necesidades bien coordinadas para establecer mecanismos que puedan activarse en caso de que aumente el flujo y garantizar el acceso a los procedimientos de registro, recepción y asilo. Las Presidencias deben dar prioridad a la rápida adopción y puesta en funcionamiento de la EASO, que abordaría cuestiones como la armonización de la implementación del SECA y permitiría hacer mayor hincapié en la planificación de contingencia.

**Recomendaciones clave:**

- Garantizar el establecimiento de un mecanismo de monitoreo eficaz y regular basado en el marco de un nuevo reglamento de la EASO para garantizar la armonización en la implementación del SECA por parte de los EE. MM.
- Fomentar la planificación en caso de contingencia, así como evaluar necesidades periódicas de manera coordinada para garantizar que los EE. MM. estén mejor preparados.

**VII. DESARROLLAR UN SISTEMA EFICIENTE, HUMANO Y SOSTENIBLE PARA EL RETORNO DE LAS PERSONAS QUE NO NECESITEN PROTECCIÓN INTERNACIONAL**

El hecho de que solo un tercio de las personas solicitantes de asilo que han sido rechazadas regresen a su país de origen ha contribuido a la percepción generalizada de mala gestión e ineficiencia del actual sistema de asilo. Por lo tanto, ACNUR celebra que el Pacto se centre en el aumento de los retornos mediante apoyo y alianzas migratorias con los países de origen y de tránsito, así como la ampliación de los acuerdos de readmisión y la mejora de la implementación de los ya existentes, junto con el aumento de las vías legales. A lo largo del procedimiento, las personas solicitantes de asilo deben tener la oportunidad de valerse de la ayuda para el retorno voluntario. Si esto no se cumple, los retornos pueden tener lugar tras una decisión final de asilo negativa luego de un procedimiento justo, con la debida consideración de los aspectos humanitarios y aquellos relacionados con la apatridia. El mandato recientemente reforzado para Frontex en materia de retornos ofrece apoyos y recursos adicionales que los EE. MM. deberían aprovechar.

**Recomendaciones clave:**

- Al avanzar con la Directiva reformulada sobre el retorno, las Presidencias deben promover el desarrollo de programas de retorno voluntario asistido y reintegración (AVRR, por sus siglas en inglés) en todos los EE. MM. para apoyar retornos dignos y sostenibles.
- Garantizar que el nuevo papel de Frontex en materia de retornos, especialmente en cuanto 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.

## 2 BRINDAR MÁS APOYO A LOS PAÍSES Y A LAS REGIONES DONDE VIVE LA MAYORÍA DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS POR LA FUERZA

De los 79,5 millones de personas que se han visto obligadas a huir de su hogar, alrededor del 85% vive en países en vías de desarrollo, a menudo en las zonas más precarias, incluidas las zonas fronterizas afectadas por conflictos. Al mismo tiempo, ha disminuido el acceso a soluciones duraderas, como el retorno voluntario, el reasentamiento o la integración local. Los flujos de personas refugiadas requieren respuestas integrales de los actores humanitarios, de desarrollo y de paz para trabajar de forma complementaria.

Mediante una mayor financiación para los grandes escenarios de desplazamiento e influencia política para mejorar la coexistencia pacífica entre las personas desplazadas por la fuerza y las comunidades de acogida con más inversión en actividades de autosuficiencia, la UE ha sido un socio constante en las respuestas integrales desde 2016. Resultan alentadores los compromisos que la UE asumió durante el Foro Mundial sobre los Refugiados (FMR) de 2019 y a través del Pacto para aumentar su compromiso multifacético. Del mismo modo, es ejemplar el apoyo financiero y político que la UE ha brindado a las iniciativas regionales, como las plataformas de apoyo. Las reuniones del funcionamiento de alto nivel en diciembre de 2021, en la que se analizarán los progresos realizados de cara al próximo FMR, será un hito fundamental para demostrar cómo la UE sigue avanzando en el cumplimiento de su compromiso con la solidaridad mundial asumido mediante el Pacto.

### I. TOMAR MEDIDAS INTEGRALES PARA SITUACIONES DE DESPLAZAMIENTO FORZADO

El nuevo MFP permitirá continuar y reforzar la aplicación de la política para Vivir con dignidad<sup>16</sup> y fortalecerá la coordinación entre los servicios de la UE. El 10% para la migración y el desplazamiento forzado del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI, por sus siglas en inglés) permite a la UE proporcionar la tan necesaria

adicionalidad a los grandes países y regiones de acogida, por lo que el apoyo de la UE a los entornos de desplazamiento se suma a la ayuda bilateral estándar. Esto también permitiría a la UE colaborar con los países de acogida para que las personas refugiadas puedan acceder a los servicios nacionales, como servicios de salud, educación u oportunidades laborales. Además, resulta esencial el liderazgo político de la UE en la plataforma de apoyo para la Estrategia de soluciones para los refugiados afganos (SSAR, por sus siglas en inglés) y en la plataforma de apoyo para la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD, por sus siglas en inglés), de modo que la UE puede aportar una gran cantidad de herramientas diplomáticas para movilizar a otras entidades y ayudar a encontrar soluciones al desplazamiento regional. ACNUR cuenta con el liderazgo continuo de la UE en otras plataformas y en la naciente iniciativa de soluciones para Sudán y Sudán del Sur. El futuro del reglamento del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la UE para después de 2023 es otra oportunidad para avanzar en la agenda sobre desplazamiento global: los acuerdos comerciales de la UE podrían incluir componentes de desplazamiento forzado y asilo para mejorar la protección de las personas desplazadas por la fuerza y las soluciones para ellas.

Con el nuevo presupuesto en marcha, la UE también puede considerar su contribución a los objetivos siete (financiación plurianual) y ocho (reducir la asignación de fondos) del gran acuerdo<sup>17</sup> (*Grand Bargain*). La financiación de donantes, que está menos asignada, puede seguir a las personas refugiadas durante su desplazamiento y retorno, satisfaciendo sus necesidades de manera oportuna y sostenible. Una financiación flexible también permite a los gobiernos de acogida responder de forma ágil a la naturaleza dinámica de la situación de las personas refugiadas.

16 Comunicado de la Comisión Europea, *Vivir con dignidad: de la dependencia de ayudas a la autonomía*, 14 de diciembre de 2016, disponible en <https://www.eesc.europa.eu/es/our-work/opinions-information-reports/opinions/lives-dignity-aid-dependence-self-reliance>.

17 *The Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need*, 23 de mayo de 2016, disponible en inglés en <http://agendaforhumanity.org/initiatives/3861>.



**Recomendaciones clave:**

- Garantizar que la financiación para los desplazamientos forzados vaya de la mano con la defensa política de la UE ante los grandes países y regiones de acogida para mejorar la protección de las personas refugiadas.
- Garantizar la continuidad y el aumento del compromiso de la UE como donante y defensora política de las iniciativas integrales regionales, como las plataformas de apoyo.
- Garantizar el compromiso con la protección de las personas refugiadas en las preferencias o los acuerdos comerciales con los países de acogida en el mundo en vías de desarrollo.
- Fomentar el acuerdo para avanzar en una financiación más flexible y menos específica para responder a los grandes movimientos de personas refugiadas.
- Abogar por la inclusión de las personas refugiadas y desplazadas en planes de desarrollo nacionales y en las iniciativas relacionadas con los ODS para garantizar que nadie se quede atrás.

**II. ABORDAR EL DESPLAZAMIENTO PROVOCADO POR EL CAMBIO CLIMÁTICO**

El cambio climático se reconoce como un problema global que requiere una respuesta global. En ese sentido, la UE, a través de su Pacto Verde, se enfrenta a la tarea de fomentar la ambición global para afrontarlo. El Pacto Verde tiene la capacidad de establecer estándares no solo para los EE. MM., sino también para el resto del mundo.

Se reconoce que el cambio climático es un detonante de la movilidad humana, ya sea en forma de desplazamiento forzado, migración como estrategia de adaptación o reubicación planificada. El cambio climático también actúa como un “multiplicador de amenazas” que puede exacerbar los conflictos por los limitados recursos naturales. Las comunidades ya desfavorecidas, como las poblaciones de acogida y las personas refugiadas, desplazadas internas y apátridas, sufren los efectos negativos del cambio climático de forma desproporcionada. A través de la nueva y ambiciosa Estrategia de Adaptación al Cambio Climático del Pacto Verde, la UE tiene la oportunidad de situar la resiliencia en el centro de su agenda.

Asimismo, puede demostrar, con acciones concretas, la voluntad de prevenir y reducir los riesgos relacionados con el cambio climático, con especial atención a las personas en mayor situación de vulnerabilidad, incluidas las poblaciones desplazadas por la fuerza. Fortalecer la resiliencia contribuye a la implementación del Acuerdo de París y del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Los esfuerzos de adaptación son aún más importantes en el contexto de las graves consecuencias socioeconómicas de la pandemia de COVID-19 para garantizar que las políticas apunten, desde el principio, a los objetivos de sostenibilidad social y medioambiental, que se refuerzan mutuamente.

**Recomendaciones clave:**

- Garantizar que la UE siga siendo una fuerza impulsora comprometida y ambiciosa, de los esfuerzos colectivos que amplían la escala, el impacto y la oportunidad de la acción climática y la reducción del riesgo de desastres para las poblaciones vulnerables y desplazadas en todo el mundo.
- Garantizar que la Estrategia de la UE para la Adaptación al Cambio Climático siga siendo inclusiva y tenga como objetivo beneficiar a todas las personas que residen en Europa, incluidas las refugiadas, desplazadas, solicitantes de asilo y apátridas.
- Garantizar que la estrategia sea coherente con las políticas relativas a la migración y el desplazamiento en el contexto del cambio climático y la reducción del riesgo de desastres. Esto incluye el apoyo de la UE al Pacto Mundial sobre los Refugiados y su exortación a reforzar el marco de protección internacional, y las cuestiones de movilidad humana en relación con la adaptación, las pérdidas y los daños en el marco de los compromisos relacionados con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC, por sus siglas en inglés).
- Alentar a la UE a mantener una sólida colaboración con las partes interesadas, con inclusión de ACNUR, para elaborar orientaciones sobre las medidas a fin de ayudar a las personas desplazadas por catástrofes y por los efectos del cambio climático.

### III. ABORDAR LA APATRIDIA

De acuerdo con la Campaña #IBelong (Yo pertenezco) de ACNUR para acabar con la apatridia hacia 2024, con el Segmento de Alto Nivel (HLS, por sus siglas en inglés) sobre Apatridia de mitad del período, que se celebró en octubre de 2019, y recordando también las conclusiones del Consejo de 2015, las Presidencias del Consejo deben hacer lo siguiente:

#### Recomendaciones clave:

- Desarrollar una estrategia global de la UE y un plan de acción dentro de la UE.
- En el contexto de la ampliación de la UE, esta estrategia podría incluir mayor apoyo de la UE a los sistemas de registro civil y documentación en terceros países.
- Mostrar liderazgo a la hora de traer el problema de la apatridia a la atención de los Grupos Derechos Humanos, Cooperación para el Desarrollo y Asistencia Humanitaria y Alimentaria (COHOM, CODEV y COHAFA, por sus respectivas siglas en inglés), para apoyar los esfuerzos por acabar con la apatridia a nivel mundial.

ACNUR, diciembre de 2020