



**De los principios a la acción:  
Recomendaciones del ACNUR a España en su presidencia de turno  
en la Unión Europea  
Enero- Junio 2010**

**1. Introducción**

España es el primer país en asumir la Presidencia rotatoria tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa<sup>1</sup>. Con este Tratado se presentan nuevas oportunidades en el área del asilo y de la protección de los refugiados. El Tratado compromete a la Unión Europea a establecer un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme del asilo y de la protección subsidiaria. Asimismo, el Tratado otorga carácter vinculante a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE<sup>2</sup>, incluyendo el artículo 18 sobre el “derecho de asilo” y el artículo 19 sobre “protección en caso de devolución, expulsión o extradición”. Se abren nuevas posibilidades para que los tribunales nacionales puedan presentar cuestiones preliminares al Tribunal de Justicia Europeo (TJE). Esto probablemente resultará en un aumento del número de casos en los cuales el TJE pueda dar orientación relativa a la interpretación de las disposiciones sobre el asilo, mejorando de este modo la coherencia en la práctica de los Estados miembros. Por otro lado, el Tratado también obliga a la Unión Europea a desarrollar lazos de cooperación y asociación con terceros países en el área del asilo y la inmigración.

España asume su turno en la Presidencia inmediatamente después de la adopción del nuevo Programa de la UE de cinco años en el área de Justicia e Interior, conocido

---

<sup>1</sup> El Tratado de Lisboa reforma el Tratado de la Unión Europea (que mantendrá su nombre) y el Tratado de las Comunidades Europeas que se denominará el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La versión final del Tratado de Lisboa se publicó en el DO C 115 de 9 de mayo de 2008, disponible en: <http://eurlex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:es:HTML>

<sup>2</sup> Unión Europea, *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, 7 de diciembre de 2000, DO C 364/01 de 18 de diciembre 2000, disponible en: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:364:0001:0022:ES:PDF>

como el “Programa de Estocolmo”<sup>3</sup>, el cual establece la agenda de la UE en materia de legislación y políticas sobre el asilo y la protección internacional para el quinquenio del 2010 hasta el 2014. Bajo la Presidencia Española se concluirá un Plan de Acción para poner en funcionamiento el Programa de Estocolmo. Se espera asimismo que durante la Presidencia se pueda progresar en el establecimiento de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

En vista de estos importantes acontecimientos y teniendo en cuenta el amplio y largo compromiso de España con la protección de los refugiados, así como con la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo, España tiene una oportunidad para realizar una gran contribución durante su presidencia en el fortalecimiento de la protección internacional en la Unión Europea y más allá de sus fronteras.

## **2. El Asilo tras Estocolmo**

En aras de convertir los amplios objetivos políticos del Programa de Estocolmo en medidas prácticas y concretas, se requiere un Plan de Acción sólido y concreto. A este respecto, el ACNUR recomienda a España que centre sus esfuerzos en los siguientes cinco puntos:

- a. La posible adhesión de la UE a la Convención de 1951 sobre el estatuto de refugiado.*

El ACNUR acoge positivamente la importancia que el Programa de Estocolmo concede a la Convención de 1951 como la base fundamental de la legislación y la política de asilo y protección internacional de la UE, y a su propuesta de estudiar las posibilidades para que la UE acceda a esta Convención, una medida que tendría un impacto positivo en el sistema de protección internacional a nivel global.

- b. Establecimiento de una Oficina Europea de apoyo al asilo (EASO por sus siglas en inglés).*

El establecimiento de la EASO y el desarrollo de su primer plan de trabajo serán una oportunidad para reforzar la cooperación práctica entre los Estados miembros, así como con otros actores e interlocutores. Para que la EASO pueda desempeñar el rol previsto, debe disponer de suficientes recursos y su estructura y planes de trabajo deberían permitir suficiente alcance y ámbito para que así asuma estos importantes desafíos.

El ACNUR cooperará estrechamente con la EASO con miras a contribuir a la promoción de sistemas de asilo de alta calidad a lo largo de la UE, para así contribuir a reducir las discrepancias existentes en las decisiones en materia de asilo. La calidad de las decisiones sigue constituyendo un desafío constante para el desarrollo integral de un sistema europeo común de asilo. La EASO puede jugar un papel importante a este respecto, identificando áreas de mejora y posibles estrategias para lograr soluciones. El ACNUR

---

<sup>3</sup> Consejo de la Unión Europea, *El Programa de Estocolmo - Una Europa segura y abierta al servicio y para la protección de los ciudadanos*, diciembre de 2009.

puede contribuir a estos esfuerzos basándose en su amplia experiencia. El proyecto del ACNUR denominado “Mecanismo de Evaluación y Garantía de la Calidad de los Sistemas de Asilo”, financiado por el Fondo Europeo para los Refugiados (FER), que finalizará a principios de 2010, ofrece oportunidades de análisis, herramientas y formación, que han tenido buena acogida y han sido tenidas en cuenta por los ocho Estados miembros participantes<sup>4</sup>. Un nuevo proyecto llamado “Hacia un mayor desarrollo de la garantía de la calidad”, propone una segunda fase de trabajo para estos ocho Estados miembros con el objetivo de consolidar mecanismos nacionales que aseguren la calidad, así como una nueva iniciativa para cuatro Estados miembros del sur de Europa<sup>5</sup>.

Muchos Estados miembros han manifestado su interés en el compromiso de la EASO de facilitar la cooperación con países que no pertenecen a la UE, en el área de asilo y de la protección de los refugiados. En este sentido, el ACNUR recomienda la coordinación con todos los actores interesados y que se mantenga un equilibrio apropiado con relación a las actividades prioritarias de la EASO con el fin de asegurar que la dimensión interior reciba la atención y la prioridad que requiere.

#### *c. Transferencia de la protección*

El hecho de que, en la actualidad, las decisiones denegando el asilo sean reconocidas mutuamente por los Estados miembros, cuando no sucede lo mismo con las decisiones positivas, carece de coherencia. El ACNUR lamenta que la materia del reconocimiento mutuo no haya sido incluida en el Programa de Estocolmo. Sin embargo, el Programa de Estocolmo invita a que se estudie la posibilidad de establecer un sistema para la transferencia de la protección. Esto es importante porque, actualmente, las personas reconocidas como refugiadas y aquellas beneficiarias de protección subsidiaria no tienen la oportunidad de ejercer los derechos de libre circulación de personas tal y como los disfrutaban otros nacionales de terceros países que se encuentran en situación regular en un Estado miembro de la UE. Los acuerdos de transferencia de la protección también permitirían el ejercicio de otros derechos sociales a través de toda la Unión. El ACNUR apoya el desarrollo de un marco normativo para la transferencia de la responsabilidad de la protección y está dispuesto a trabajar con la Presidencia, la Comisión y los Estados miembros en este sentido.

#### *d. Compartir responsabilidades*

Es necesario que se avance en el ámbito de compartir responsabilidades en la recepción y acogida de solicitantes de asilo dentro de la Unión Europea, así como en el estudio de sus solicitudes de asilo. En algunos casos, el traslado de beneficiarios de protección a otros Estados miembros desde Estados miembros que se están enfrentando a una situación de especial presión, puede ser útil, pero esta respuesta por sí sola no resuelve el problema de fondo. Mientras el Programa de Estocolmo señala que “el sistema de Dublín sigue siendo una piedra angular en la construcción del CEAS, ya que distribuye de forma clara la

---

<sup>4</sup> Austria, Bulgaria, Alemania, Hungría, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia.

<sup>5</sup> Chipre, Grecia, Italia y Portugal.

responsabilidad en el examen de las solicitudes de asilo<sup>6</sup>”, también hace referencia a la necesidad de compartir la responsabilidad mediante mecanismos voluntarios y coordinados a tal efecto. Se requiere un mayor apoyo mutuo no solamente con relación a los sistemas de recepción, asilo e integración, sino también con relación al retorno de aquellas personas que, tras el estudio de sus solicitudes en un procedimiento de asilo justo y eficaz, se determina que no están en necesidad de protección internacional. La Oficina Europea de Apoyo al Asilo debería jugar un rol central coordinando los programas de capacitación en esta materia entre los Estados miembros.

*e. Procedimiento común y estatuto uniforme*

El Programa de Estocolmo prevé el establecimiento de un “procedimiento común” y de un “estatuto uniforme” del asilo y de la protección subsidiaria en la UE, objetivos que también son mencionados en el Tratado de Lisboa. Un procedimiento común y un estatuto uniforme deberían conducir a la adopción de decisiones sobre las solicitudes de asilo más exactas y coherentes respecto a lo que son hoy en día. Un estatuto uniforme debería otorgar derechos que faciliten la integración y la participación de los beneficiarios de protección internacional en las comunidades de acogida. A pesar de que exista una reticencia política a la hora de considerar una nueva legislación sobre asilo, el ACNUR considera que los Estados miembros deben tomar los pasos necesarios para alcanzar este objetivo.

*Recomendación:* El ACNUR recomienda a España que, al liderar la preparación del Plan de Acción para poner en marcha el Programa de Estocolmo, incluya medidas concretas para:

- a) la adhesión de la UE a la Convención de 1951;
- b) la transferencia de protección dentro de la UE;
- c) la creación de un plan de acción para la EASO que contribuirá de manera palpable a que la toma de decisiones en materia de asilo sea de alta calidad;
- d) mejorar el proceso de compartir responsabilidades en materia de asilo dentro de la UE;
- e) lograr el objetivo de adoptar un estatuto uniforme y un procedimiento común.

### **3. Prioridades en la agenda de protección**

*a. Legislación de Asilo*

Continúan las negociaciones con relación al primer “paquete” de modificaciones legislativas sobre las condiciones de acogida, Eurodac y Dublín II<sup>7</sup>. Teniendo en

<sup>6</sup> Op cit. nota 3, pág. 70.

<sup>7</sup> Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Comentarios del ACNUR sobre la Propuesta de la Comisión Europea para la reforma del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos para la determinación del Estado miembro responsable del*

cuenta que el Parlamento Europeo ya ha adoptado las resoluciones relativas a estos instrumentos, la Presidencia debería dirigir sus esfuerzos a alcanzar un acuerdo justo, basado en principios sólidos, entre el Consejo y el Parlamento Europeo. Muchos temas y cuestiones importantes permanecen sin resolver. El ACNUR anima a la Presidencia a que impulse estas importantes propuestas en los grupos de trabajo del Consejo con competencia en la materia. Es necesario que se produzcan avances con relación a cuestiones importantes aun pendientes, incluyendo la detención y la posible suspensión temporal de la regulación de Dublín II para asistir a los Estados que se enfrenten a una situación de especial presión, entre otros.

A la agenda de la Presidencia se deben añadir las nuevas propuestas adoptadas por la Comisión en octubre de 2009 que revisan las Directivas de Definición y de Procedimientos de Asilo<sup>8</sup>. El ACNUR recomienda a la Presidencia promover una discusión a fondo sobre estas propuestas, a pesar de las distintas sensibilidades políticas que puedan existir. Si se pretende cumplir con la obligación vinculante de establecer un procedimiento común y un estatuto uniforme, como lo exige el Tratado de Lisboa, es imprescindible abordar las debilidades y las lagunas existentes en los instrumentos en vigor.

Algunos Estados miembros han argumentado que estas propuestas no pueden ser consideradas de manera efectiva sin una evaluación exhaustiva de los actuales documentos y textos. En este sentido, el ACNUR reitera y recuerda sus esfuerzos en la contribución a la evaluación de las prácticas vigentes bajo la Directiva de Definición y la Directiva de Procedimientos.

El informe del ACNUR de 2007 sobre la aplicación de la Directiva de Definición reveló que algunos preceptos claves de la misma se han interpretado en sentidos muy diferentes, dando lugar a contradicciones e imprecisiones en la adopción de decisiones de asilo<sup>9</sup>. Basándose en este estudio, el ACNUR considera que es necesario revisar y corregir algunos preceptos clave, entre los cuales se incluyen aquellos relativos a alternativas de protección interna, agentes de protección no

---

*examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o por un apátrida (“Dublín II”) (COM(2008) 820, de 3 de diciembre de 2008) y la Propuesta de la Comisión Europea para la reforma del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento del sistema «Eurodac» para el cotejamiento de huellas dactilares para la aplicación efectiva del (Reglamento de Dublín II) (COM (COM(2008) 825, de 3 diciembre de 2008), 18 marzo de 2009, disponible en: <http://www.unhcr.org/4a0d6a6710.html>.*

<sup>8</sup> Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional y al contenido de la protección concedida (refundición)*, 21 de octubre de 2009, COM(2009) 551 final; 2009/0164 (COD), disponible en: Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la protección internacional (refundición)*, COM(2009) 554 final, 21.10.2009, disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0551:FIN:ES:PDF>

<sup>9</sup> ACNUR, *Asilo en la Unión Europea. Estudio sobre la puesta en práctica de la Directiva de Definición*, noviembre 2007, disponible en: <http://www.unhcr.org/47302b6c2.html>

estatales, perspectivas de integración para los beneficiarios de la protección subsidiaria, entre otros.

En relación con la Directiva de Procedimientos, el ACNUR publicará un informe a principios de 2010 sobre la aplicación de algunos de los preceptos de la Directiva en 12 Estados miembros<sup>10</sup>. Los resultados preliminares de este estudio indican que existe un número de áreas donde las propuestas de la Comisión pueden aportar mejoras, por ejemplo en relación con la valoración de la prueba; el uso de las reglas relativas a la aplicación de los conceptos de primer país de asilo, tercer país seguro o país de origen seguro; los procedimientos acelerados; y los recursos sin efecto suspensivo.

### *b) Integración*

La integración de los beneficiarios de protección internacional ocupa un lugar central en los debates nacionales de los Estados miembros. El ACNUR destaca positivamente el énfasis que se otorga a la integración en el Programa de Estocolmo, y reitera que es un proceso dinámico y bi-direccional, de interacción mutua entre ambas partes, para cuyo éxito el acceso al empleo es un elemento central y básico. El ACNUR exhorta a la Presidencia a que, en su rol liderando las negociaciones entorno a las modificaciones propuestas a los instrumentos de asilo ya mencionados, se pongan de relieve y se apoyen aquellas medidas que pueden facilitar la integración, incluyendo aquellas ya previstas en la propuesta de reforma de la Directiva de Definición. El ACNUR quisiera que se prestara mayor atención a las necesidades de los beneficiarios de protección internacional en el marco de las medidas de integración dirigidas en general a otros nacionales de terceros países con residencia legal, tanto a nivel nacional como a nivel de la UE.

El ACNUR acoge con interés el plan de convocar en España la II Cumbre de la etnia gitana en abril de 2010, con el objetivo de desarrollar una estrategia para los próximos dos años. Muchos gitanos solicitan asilo en los Estados miembros y su acogida así como la integración de aquéllos que son reconocidos como refugiados debería formar parte de una estrategia europea más amplia dirigida a su inclusión.

*Recomendación:* El ACNUR anima a la Presidencia a tratar de avanzar en las siguientes áreas:

a) Los instrumentos de asilo pendientes: Deberían resolverse algunas cuestiones importantes que se han planteado en las propuestas de reforma de la Directiva de Acogida y del Reglamento de Dublín II, teniendo en cuenta sus implicaciones en los debates relativos a otros temas, como son las cuestiones de detención, menores y como compartir responsabilidades.

b) Las nuevas propuestas acerca de las Directivas de Procedimientos de Asilo y de Definición: Aunque algunos lo consideren prematuro, el ACNUR mantiene su compromiso con las propuestas de la Comisión en un esfuerzo por cubrir lagunas que

---

<sup>10</sup> Alemania, Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Italia, Reino Unido y República Checa.

pueden tener un impacto negativo en las vidas de los solicitantes de asilo, refugiados y beneficiarios de protección internacional.

c) La integración de los beneficiarios de protección internacional, con especial atención a los gitanos, en el marco de la II Cumbre de la etnia gitana.

#### 4. Menores no acompañados y separados

El ACNUR acoge con satisfacción la intención de España de dar prioridad al tema de los menores no acompañados y separados, incluyendo el desarrollo de un Plan de Acción para Menores no Acompañados. El ACNUR considera que este Plan de Acción debería incluir a todos los menores no acompañados o separados que procedan de terceros países, incluyendo tanto a los que solicitan asilo así como a los que no lo hacen.

El derecho internacional establece que el interés superior del menor debe ser una consideración primordial en todas aquellas cuestiones que les afecten<sup>11</sup>. El Plan de Acción, por tanto, debería asegurar que esto se cumpla. El Programa de Estocolmo lo describe literalmente como un plan que “sostiene y complementa los instrumentos legales y financieros relevantes y combina medidas enfocadas a la prevención, a la protección y al retorno asistido<sup>12</sup>”. Esto refleja un enfoque exhaustivo e integral, que toma en cuenta la situación de los menores antes de su viaje a Europa, así como su recepción y acogida en la Unión Europea, y la necesidad de encontrar soluciones duraderas para ellos.

El ACNUR insta a la Presidencia Española a promover amplias consultas acerca del Plan de Acción propuesto. Las organizaciones que velan por los derechos de los menores, aquellos que trabajan en su recepción y acogida, los que ostentan la guarda y/o tutela, las autoridades locales, así como las agencias de la ONU y otras agencias intergubernamentales tienen una amplia experiencia a nivel práctico y un profundo conocimiento y experiencia en los temas relativos a menores. Sus opiniones acerca de las mejores prácticas deben ser consideradas. Las perspectivas de los propios niños y niñas no acompañados o separados también deben ser escuchadas y tomadas en cuenta.

El Plan de Acción debería incluir medidas para apoyar la investigación y la recolección de datos respecto al perfil, antecedentes, estatus y soluciones a largo plazo u otras soluciones para los niños y niñas no acompañados o separados. En la actualidad, sólo se recoge cierta información limitada, lo cual obstaculiza el análisis comprensivo y el desarrollo de políticas públicas<sup>13</sup>. El Plan de Acción debería asimismo abordar la necesidad de adoptar garantías y salvaguardas en los procedimientos para la determinación de la edad de estos menores.

<sup>11</sup> Convención sobre los derechos del Niño, artículo 3 (1): “En todas las medidas concernientes a los niños (...), una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.

<sup>12</sup> Op cit. nota 3, pág. 68.

<sup>13</sup> Entre otros por Eurostat, en el contexto de menores no acompañados o separados que solicitan asilo. Sin embargo, sólo están disponibles públicamente datos estadísticos muy limitados acerca de este grupo.

Con respecto a los niños y niñas que solicitan protección internacional en la UE, existen importantes garantías en el *acervo* europeo de asilo, y en las propuestas de reforma tanto de la Directiva de Condiciones de Acogida<sup>14</sup> como de la Directiva de Procedimientos de Asilo<sup>15</sup> se proponen nuevas mejoras. La calidad de los procedimientos de asilo y su adaptación a las necesidades y características particulares de los menores no acompañados que solicitan asilo siguen siendo materias de preocupación para el ACNUR. La cooperación práctica, incluyendo el desarrollo de guías y proyectos que garanticen la calidad en la toma de decisiones en materia de asilo, serían útiles para solventar las discrepancias en esta materia entre los Estados miembros. A pesar de que las tasas de reconocimiento de protección a menores son más altas que en el caso de los adultos procedentes de los mismos países de origen, muchos menores reciben protección subsidiaria u otras formas de protección complementaria, únicamente hasta que alcanzan la edad de 18 años, en vez de beneficiarse de un estatus más estable y duradero. Estas tendencias merecen un estudio y análisis detallado.

Con respecto al retorno de los niños y niñas que no se encuentran en necesidad de protección internacional, la Directiva de Retorno exige a los Estados miembros que proporcionen asistencia y apoyo<sup>16</sup> antes de ejecutar las decisiones de retorno. El Plan de Acción debería incluir el intercambio de buenas prácticas relativas al retorno de menores sin necesidad de protección internacional. Podría estudiarse, por ejemplo, la cooperación práctica en el área de búsqueda de familiares, un elemento crucial para alcanzar una solución acorde con el interés superior del menor; y en la evaluación de los mecanismos de acogida y protección de menores en terceros países a los que se esté considerando retornar a los menores. Estos elementos son importantes para confirmar la seguridad en el retorno del menor y la durabilidad de dichos retornos.

*Recomendación:* El ACNUR insta a la Presidencia española a asegurarse de que el Plan de Acción sobre menores no acompañados:

- a) permita acciones tanto legislativas como prácticas;
- b) tenga en cuenta la situación de todos los menores no acompañados y separados, incluyendo tanto a los que piden asilo como a los que no lo solicitan;
- c) aborde todos los aspectos de la situación del menor no acompañado o separado, desde la recepción, acogida y asistencia inicial en la UE, el acceso a los mecanismos de protección para menores y a sistemas de asilo sensibles a las cuestiones de los menores cuando sea necesario, hasta la puesta en práctica de soluciones a largo plazo y sostenibles en aras del interés superior del menor.

<sup>14</sup> Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (refundición)*, COM(2008) 815 final, 2008/0244(COD), {SEC(2008)2944}, {SEC(2008)2945}, 3 diciembre de 2008, disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0815:FIN:ES:PDF>

<sup>15</sup> Op cit. nota 7.

<sup>16</sup> Unión Europea, *Directiva 2008/115/EC del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de Diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular*, artículo 10 (1), disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:ES:PDF>

## **5.- Cooperación con terceros países sobre cuestiones que conciernen a la protección de los refugiados**

El ACNUR acoge con satisfacción el compromiso de la UE con terceros países para promover el sistema de protección de refugiados, así como el apoyo de la UE a las actividades del ACNUR dentro de su mandato. Es claro y evidente que las acciones de la UE en terceros países así como en sus fronteras no debe ir en perjuicio de la protección de los solicitantes de asilo dentro de la UE. El ACNUR insta a la Presidencia española a que incorpore las siguientes consideraciones en el marco de las discusiones que se desarrollen en relación a este tema:

### *a. Nuevos enfoques*

El Programa de Estocolmo prevé “*nuevos enfoques con relación al acceso a los procedimientos de asilo centrados en los principales países de tránsito, como programas de protección para determinados grupos o ciertos procedimientos para el examen de las solicitudes de asilo, en los cuales los Estados miembros podrán participar de forma voluntaria*”<sup>17</sup>. El ACNUR está dispuesto a tratar estos conceptos, pero recomienda cautela y prudencia cuando se considere adoptar acuerdos que impliquen a Estados donde las condiciones no son adecuadas para garantizar el respeto a los derechos y la cobertura de las necesidades básicas de los solicitantes de asilo, y donde no existe la posibilidad de soluciones duraderas.

### *b. Programas de Protección Regional*

El ACNUR, a la espera de la publicación de la evaluación de la Comisión Europea sobre los Programas Regionales de Protección (PRP), quisiera subrayar la necesidad de que cualquier nueva propuesta asegure la plena colaboración y cooperación con los países terceros afectados, así como la existencia de suficientes recursos financieros. Es esencial que estos programas aporten un valor añadido y que complementen las acciones de ayuda humanitaria y programas de cooperación al desarrollo de la UE ya existentes. Las expectativas políticas relativas a los PPRs deben ser realistas y tener en cuenta que las situaciones prolongadas de refugiados no se pueden solucionar con medidas limitadas y a corto plazo. Además, las acciones de capacitación generalmente forman parte de procesos a largo plazo que tienen el objetivo de establecer sistemas de asilo justos y eficaces.

### *c. Reasentamiento de refugiados*

El reasentamiento de refugiados sigue siendo una herramienta fundamental de protección y un instrumento de solidaridad con países fuera de la UE que reciben y acogen muchos refugiados. El Programa de Estocolmo fomenta un mayor compromiso de los Estados miembros de la UE en el reasentamiento de refugiados. El ACNUR comparte este objetivo. La propuesta de la Comisión Europea del 2009 sobre un Programa conjunto de reasentamiento, junto con los nuevos acuerdos del Fondo Europeo para los Refugiados

---

<sup>17</sup> Op. Cit. 3, página 73.

(FER), garantizan nuevos recursos y un nuevo ímpetu político para tratar el tema del reasentamiento de refugiados<sup>18</sup>. El ACNUR espera que la discusión relativa al establecimiento de un conjunto de prioridades que se está llevando a cabo en diferentes foros esté coordinada de manera efectiva, con el fin de garantizar la optimización de los recursos y las soluciones para los refugiados más necesitados<sup>19</sup>.

*d. Unión para el Mediterráneo*

Como España tendrá que liderar la organización de la segunda Cumbre de la Unión para el Mediterráneo y la adopción de un Plan de Acción para el período 2010-2012, el ACNUR quisiera recomendar a la Presidencia que preste especial atención a la cuestión de los flujos mixtos en el Mediterráneo. Asimismo, la cumbre UE – Marruecos que se organizará en el primer semestre de 2010 podría enfocarse al tema de la inmigración y el asilo resaltando la importancia de respetar el derecho internacional de los refugiados así como los derechos humanos.

## **6. Migración y gestión de las fronteras**

España ha afirmado como prioridades de su Presidencia reforzar Frontex y a la vez garantizar que la política migratoria de la UE vaya acompañada de una estrecha cooperación con los países de origen y tránsito. La revisión del mandato de Frontex tendrá lugar en el 2010. Anticipando las propuestas sobre procedimientos operacionales comunes y reglas de común acuerdo, el ACNUR insta que se incluyan salvaguardas para garantizar que las personas en busca de protección internacional sean identificadas en el transcurso de las operaciones de Frontex y tengan acceso al territorio y a procedimientos donde sus solicitudes puedan ser examinadas. Esto requerirá instrucciones y procedimientos claros sobre el desembarco de las personas interceptadas en el mar para asegurar que el lugar donde son trasladadas no es solamente físicamente seguro sino que, además, se respeten sus derechos básicos.

La revisión del mandato de Frontex ofrece una oportunidad a los Estados miembros para otorgar a Frontex un mandato específico que garantice el cumplimiento del Código de

---

<sup>18</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa al establecimiento de una Programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento*, de 2 de septiembre de 2009, COM (2009) 447 final, disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0447:FIN:ES:PDF>

Comisión Europea, *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Decisión nº 573/2007/CE por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2008-2013 como parte del Programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios» y por la que se deroga la Decisión 2004/904/CE del Consejo*, de 2 de septiembre de 2009, COM (2009) 456, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0456:FIN:ES:PDF>

<sup>19</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Comentarios a la Comunicación de la Comisión Europea relativa al establecimiento de una Programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento y a la Propuesta de Decisión de la Comisión que modifica la Decisión nº 573/2007/CE por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2008-2013*, noviembre 2009, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b0a75e92.html>

Fronteras Schengen<sup>20</sup> por parte de los Estados miembros. Esto podría implicar, entre otras cuestiones, la supervisión y el seguimiento del cumplimiento de las disposiciones que establecen ciertas obligaciones de acuerdo con el derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos.

El ACNUR continuará colaborando con Frontex en base al Acuerdo de Trabajo ya adoptado, incluyendo actividades en las áreas de formación y de análisis de riesgos. Se espera, no obstante, que tras la revisión del mandato de Frontex, la cooperación pueda intensificarse y concretarse. El ACNUR, por ejemplo, podría colaborar con un asesoramiento relativo a cuestiones relacionadas con el asilo en la planificación o ejecución de las operaciones conjuntas y con un intercambio de información bilateral sobre el análisis de riesgos. El ACNUR considera que esto sería en interés de los Estados miembros y otros interlocutores en materia de gestión de las fronteras de la UE.

Reconociendo la importancia de la gestión migratoria como una prioridad política, el ACNUR continúa subrayando la necesidad de perseguir dicho objetivo teniendo en cuenta los imperativos de la protección internacional y de los derechos humanos. El reciente trabajo del ACNUR, realizado en el contexto del “Plan de Acción de los 10 Puntos”, donde se analizan y recopilan buenas prácticas relativas al control de las fronteras y de la migración, dota a los Estados de material para profundizar en el desarrollo de sus marcos normativos, institucionales y sus herramientas<sup>21</sup>. Este documento cubre áreas tan diversas como la capacitación, identificación de solicitantes de asilo, tramitación de solicitudes y el retorno de personas que no se encuentran en necesidad de protección internacional.

Los esfuerzos para limitar las llegadas irregulares no pueden vulnerar las obligaciones impuestas por el derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos. En este sentido, la legalidad y legitimidad de dichas acciones siguen siendo cuestionables cuando traen como consecuencia el retorno de personas a lugares donde la protección internacional no está garantizada y donde las condiciones de recepción y/o detención son inaceptables. El ACNUR reitera que los Estados son responsables de garantizar el respeto del principio de *non-refoulement*, incluyendo las situaciones en las que ejercen su jurisdicción fuera de su territorio.

El ACNUR acoge con satisfacción los compromisos recogidos en el Programa de Estocolmo con el fin de responder a los retos que conlleva la trata de seres humanos,

---

<sup>20</sup> Unión Europea, Reglamento (CE) N° 562/2006 del Parlamento Europeo y el Consejo de 15 de marzo de 2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), de 15 de marzo de 2006 N° 562/2006, artículos 6 y 13, disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:ES:PDF>

<sup>21</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La Protección de los Refugiados y los flujos migratorios mixtos: El Plan de Diez Puntos en Acción*, Junio 2009, publicación provisional disponible en : <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=4b02b3a52&skip=0&query=Plan%20de%20Diez%20Puntos>

incluyendo particularmente la protección de las víctimas. El ACNUR está dispuesto a contribuir al debate sobre cómo la UE puede legislar más eficazmente para garantizar, entre otras cuestiones, que las víctimas de trata que están en necesidad de protección internacional sean identificadas y tengan acceso a procedimientos, protección y apoyo, independientemente de si quieren o pueden cooperar en el enjuiciamiento de los supuestos traficantes<sup>22</sup>.

El retorno será otra cuestión prioritaria durante la Presidencia española. El ACNUR reconoce que un retorno efectivo de las personas que no se encuentran en necesidad de protección internacional es necesario para defender la integridad del concepto de asilo<sup>23</sup>. No obstante, esto exige procesos de asilo rigurosos y de alta calidad que identifiquen con exactitud las necesidades de protección. El retorno sólo debería efectuarse a Estados con los que las personas devueltas tengan vínculos suficientes y de forma que se respete su seguridad y dignidad. El ACNUR acoge con satisfacción el interés de la UE en promover el retorno voluntario aunque observa que dicho término es utilizado a menudo para referirse al cumplimiento de una orden de expulsión y también a la libre elección de retornar. El ACNUR insta a España a promover el estudio y exploración de nuevas vías para supervisar que los retornos sean seguros y para ampliar la asistencia a las personas retornadas, a sus familias y a las comunidades de acogida con el fin de garantizar la sostenibilidad de los retornos.

*Recomendación:* El ACNUR anima a la Presidencia española a que proceda con su agenda migratoria con el debido respeto a las normas de derecho internacional de los refugiados y de derechos humanos. Esto incluye:

- a) la inclusión de salvaguardas sobre protección de refugiados en las medidas de control migratorio en general;
- b) desarrollo de una orientación clara con relación al desembarco de personas interceptadas en el mar;
- c) atención a las potenciales necesidades de las víctimas de trata;
- d) con relación al retorno de personas que no se encuentran en necesidad de protección, medidas que garanticen que dicho retorno sea seguro, digno y sostenible.

## **7. Acción humanitaria y de cooperación al desarrollo.**

El ACNUR acoge con satisfacción la prioridad que la Presidencia Española otorga al apoyo a la cooperación multilateral a través de los tres pilares de paz y seguridad, derechos humanos y libertades fundamentales y de desarrollo sostenible, incluyendo el

<sup>22</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Trata de seres humanos y protección a refugiados: la perspectiva del ACNUR: Documento para la Conferencia: Conferencia Ministerial “Hacia una Acción Global de la UE contra la Trata de Seres Humanos”*, Bruselas, 19-20 octubre 2009, disponible en <http://www.unhcr.org/4ae1a1099.html>

<sup>23</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: *Conclusión sobre el retorno de personas que no se encuentran en necesidad de protección internacional*, 10 de octubre 2003, N° 96 (LIV) – 2003, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f93b1ca4.html>

cumplimiento de los Objetivos del Milenio. El ACNUR destaca el hecho de que las soluciones para los refugiados y los desplazados internos en el mundo en desarrollo –ya sea el retorno a sus países o zonas de origen o la integración en países de asilo– están indisolublemente unidas a cuestiones de desarrollo más amplias, a pesar de lo cual los refugiados y los desplazados internos, en muchas ocasiones, no se incluyen en los planes de desarrollo nacionales e internacionales.

Hay cuatro áreas en particular que podrían beneficiarse de la atención de la Presidencia Española. En primer lugar, la creciente urbanización del desplazamiento forzoso. Las poblaciones refugiadas y desplazadas internamente se encuentran asentadas cada vez más en las zonas urbanas de África, Asia y América Latina en contraste con el estereotipo de los refugiados que viven en campamentos en zonas rurales. Los desafíos que plantea el desempeño de actividades de protección y asistencia humanitaria a refugiados y desplazados internos en áreas urbanas fueron objeto del Diálogo para la Protección del Alto Comisionado en 2009 y será uno de los temas principales de atención para el ACNUR a partir de 2010. El ACNUR agradecería que la UE prestara atención a este importante desafío.

En segundo lugar, el amplio espectro de cuestiones relacionadas con las personas desplazadas por los desastres naturales y el cambio climático. Es ampliamente reconocido el hecho de que el cambio climático ya está actuando como un multiplicador y acelerador de los factores que generan el desplazamiento. Partiendo de la Cumbre sobre Cambio Climático de Copenhague, la Presidencia podría aprovechar esta oportunidad para promover un debate abierto acerca del futuro papel de la UE en responder a esta forma de desplazamiento que incluya la invitación al ACNUR a contribuir al debate.

En tercer lugar, el apoyo de la Presidencia al Plan de Acción de Género en la Acción Exterior de la UE es de vital importancia para el ACNUR ya que las mujeres y las niñas constituyen la mayoría de los refugiados y desplazados internos del mundo. El ACNUR acogería positivamente la acción de la Presidencia encaminada a llamar la atención sobre el hecho de que la violencia sexual y basada en género afecta a los refugiados y desplazados internos en muchos lugares del mundo, y anima la promoción del apoyo de la UE a acciones para la erradicación de esta lacra.

Finalmente, a la vista del hecho de que la Presidencia Española dará especial relevancia a las relaciones de la UE con América Latina (incluido en el contexto de la 6ª Cumbre UE - América Latina – Caribe y de la Cumbre con México en la primera mitad de 2010), el ACNUR insta a la Presidencia a que ponga de relieve la situación de los desplazados en América Latina, particularmente en el ámbito del desplazamiento en y desde Colombia.

*Recomendación:* ACNUR insta a la Presidencia a:

a) poner sobre la mesa de debate las cuestiones relativas al desplazamiento forzoso y a la urbanización del desplazamiento forzoso en los Grupos de Trabajo del Consejo sobre Desarrollo, Asuntos Humanitarios y Cambio Climático;

- b) utilizar su liderazgo para poner de relieve los vínculos existentes entre las acciones de desarrollo y las soluciones duraderas para los problemas del desplazamiento forzoso, en particular en relación con el desplazamiento interno;
- c) trabajar con el ACNUR y otros actores para poner de relieve la necesidad de proteger a los refugiados y desplazados internos de la violencia sexual y de género.
- d) poner de relieve las cuestiones relativas a las crisis de desplazamiento interno que se desarrollan actualmente en América Latina.

ACNUR  
Diciembre 2009