



“Garantizar la protección de Europa” Recomendaciones de ACNUR a Lituania para su Presidencia de la Unión Europea.

Julio - Diciembre de 2013

© Refugee Reception Center/Rukla

Unos
refugiados
celebran el Día
Mundial del
Refugiado de
2013 en el
Centro de
Acogida de
Rukla



ACNUR agradece esta oportunidad de compartir sus recomendaciones en el área de la protección y el asilo con la Presidencia lituana entrante. Con la adopción por el Consejo y el Parlamento de la normativa refundida sobre protección internacional en junio de 2013, la Unión Europea (UE) ha dado otro importante paso para alcanzar un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Aunque todo cambio positivo es bien recibido, será necesario persistir en el compromiso y los esfuerzos para garantizar la aplicación efectiva de las nuevas normas legales en la práctica.

La Presidencia lituana –con su objetivo declarado de promover una “Europa creíble, en crecimiento y abierta”– tiene la oportunidad de hacer avanzar a la UE en la realización de esta parte fundamental de su agenda de Justicia y Asuntos de Interior.

ACNUR está preparado y esperar trabajar con la Presidencia lituana y otros Estados miembros e instituciones de la UE para lograr una mejor protección para las personas refugiadas en Europa en los próximos seis meses.

La protección de los refugiados en Europa en un contexto global

Refugiados - Tendencias globales: el reto del desplazamiento en el siglo XXI La necesidad de establecer sistemas de asilo de calidad que puedan ofrecer una protección efectiva en todo el territorio de la Unión Europea (UE) queda puesta de manifiesto claramente en el informe Tendencias Globales 2012 de ACNUR, que indicaba que el año pasado se registró el mayor número de nuevos desplazamientos de refugiados desde 1999: 1,1 millones, aproximadamente.¹ ACNUR registró 15,4 millones de refugiados en el mundo, así como 937.000 solicitantes de asilo y 28,8 millones de personas que se vieron forzadas a huir dentro de las fronteras de su propio país. En 2013, destaca sobre estas cifras el número de personas que se vieron forzadas a huir del conflicto de Siria a países vecinos, que aumentó de un millón a 1.700.000 a principios de julio.

En todo el mundo, la guerra y el conflicto armado siguen siendo las causas principales de desplazamiento. Alrededor del 55% del total de los refugiados que se enumeran en el informe de ACNUR proceden sólo de cinco países afectados por la guerra: Afganistán, Somalia, Irak, Siria y Sudán. Además, se observan nuevos grandes desplazamientos desde Malí, República Democrática del Congo y Sudán.

La protección de los refugiados: un reto internacional El aumento global del desplazamiento forzado en 2012 se refleja también en los 27 Estados miembros de la Unión Europea, donde en 2012 se registraron 296.700 nuevas solicitudes de asilo, cifra que supone un incremento del 7% con respecto al año 2011. Sin embargo, en ningún otro lugar es mayor el impacto del conflicto y de la huida que en los países en desarrollo, que al final de 2012 acogían a más del 80% de los refugiados del mundo, en comparación con el 70% hace diez años.

La crisis de los refugiados sirios Desde que estalló el conflicto en Siria a principios de 2011, los Estados Miembros de la UE han recibido un número considerable pero asumible de solicitudes de asilo de personas procedentes de Siria. Al final de mayo de 2013 se habían presentado poco más de 40.000 solicitudes en los 27 Estados.² En cambio, el número de personas que han huido a países vecinos –especialmente Líbano, Jordania, Turquía e Irak– ha superado de manera espectacular todas las previsiones de los primeros momentos y ha puesto a prueba los recursos y la capacidad de los gobiernos y de los ciudadanos de esos países, con más de 1,7 millones de refugiados sirios registrados o en espera de registro en la región. Las generosas respuestas de estos Estados de acogida requieren que continúe el apoyo masivo ofrecido por la comunidad internacional.

La ONU ha subrayado la necesidad de que prosiga la ayuda económica,

¹ ACNUR, *Tendencias Globales 2012. Desplazamiento: El Nuevo Reto del Siglo XXI*, 19 de junio de 2013, <http://www.refworld.org/docid/51c169d84.html>.

² Desde abril de 2011 se comunican a ACNUR estadísticas mensuales sobre asilo. No se dispone de información de todos los países para marzo, abril y mayo de 2013, por lo que el número real podría ser mayor.

además de las positivas contribuciones realizadas por la UE y los Estados Miembros hasta ahora, pero también ha señalado la necesidad de ofrecer respuestas más coordinadas en Europa para cubrir las necesidades de protección de las personas que han huido.

**La protección
de los
refugiados
sirios en
Europa**

ACNUR sigue expresando preocupación por los aparentes obstáculos para que los refugiados tengan acceso al territorio o a procedimientos de asilo en algunos Estados miembros. No está claro si en las actividades de gestión de fronteras se están empleando las salvaguardas suficientes para garantizar la admisión y la remisión de los solicitantes sirios a los procedimientos de asilo en todos los lugares donde sea necesario. En algunos Estados, el volumen atrasado de solicitudes de nacionales sirios ha superado el 25% del número total de casos pendientes de resolución, lo cual suscita la preocupación de que algunos Estados puedan carecer de capacidad o de voluntad para establecer prioridades o tomar decisiones con prontitud sobre estos casos.

También es motivo de gran preocupación el hecho de que, de forma evidente, continúen empleándose diferentes criterios para la resolución de las solicitudes, así como la aparente falta de reconocimiento y satisfacción de las necesidades de protección de los solicitantes sirios a la hora de resolver las solicitudes de asilo. La respuesta de algunos Estados Miembros ha sido positiva, ya que han concedido protección a la mayoría de los solicitantes sirios - resaltando especialmente a Alemania y a Suecia, que son los países de la Unión que han recibido más solicitantes de asilo sirios (en torno al 60%) desde 2011. Al mismo tiempo, en otros Estados miembros se rechazan muchas solicitudes de nacionales sirios.

En los casos en los que se concede protección, ésta es fundamentalmente una protección subsidiaria o humanitaria y no la protección de refugiado. En consecuencia, los derechos que los diferentes Estados Miembros confieren a las personas a las que se concede protección varían ampliamente, creando incertidumbre y dificultades, así como desequilibrios dentro de la UE y factores que fomentan la movilidad de unos países a otros. ACNUR ha manifestado repetidamente su opinión de que la inmensa mayoría de los sirios desplazados por el conflicto son refugiados en virtud de la Convención de 1951 y de la Directiva de Reconocimiento.³

³ ACNUR, *International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update I*, diciembre de 2012, <http://www.refworld.org/docid/50d457b12.html>.

ACNUR insta a los Estados miembros de la UE y a la Presidencia lituana a:

- ✓ tomar medidas adicionales durante los próximos seis meses para examinar en detalle las lagunas existentes en las prácticas de protección en relación con los solicitantes sirios, y a tomar medidas para garantizar que los refugiados sirios reciben la protección a la que tienen derecho en virtud del acervo comunitario;
- ✓ comprometerse a realizar esfuerzos adicionales de reparto de responsabilidades con los países de la región que asumen la carga de la crisis de los refugiados sirios.

Esto incluye:

- ✓ habilitar plazas, además de las cuotas existentes, para el reasentamiento de los refugiados que huyen del conflicto sirio y mostrar flexibilidad en cuanto a los requisitos documentales y los procedimientos, habida cuenta de las condiciones de emergencia existentes en los países de acogida;
- ✓ seguir el ejemplo de Alemania, ofreciendo enfoques alternativos para la admisión de refugiados sirios, como el programa de admisión humanitaria, incluyendo a aquellos que tienen vínculos familiares en Estados miembros de la UE;
- ✓ tomar medidas concretas para facilitar y acelerar la reagrupación familiar efectiva de los refugiados sirios, absteniéndose de aplicar requisitos de visado, y adoptar otras medidas proactivas que permitan garantizar la seguridad de los nacionales sirios en la UE.

El acervo de asilo de la UE: No es todavía un Sistema Europeo Común de Asilo

Discrepancias: cuantitativas y cualitativas

De las 296.700 solicitudes de asilo presentadas en la UE en 2012, Alemania fue el país que recibió un número mayor (64.500), mientras en los países nórdicos se observó el aumento más significativo, con un 38% más que el total de 2011. El 70% de las solicitudes en los países nórdicos se presentaron en Suecia. En cambio, en los países de la Europa meridional se registró una disminución del 27%, hasta 48.600, el segundo nivel más bajo en seis años. Diez Estados miembros de la UE recibieron menos de 1.000 solicitudes en total en 2012.

Al mismo tiempo, en los países situados en las fronteras exteriores de la UE se observó un porcentaje mayor de abandono o retirada de solicitudes de asilo, ya que los solicitantes, a veces con razón, no confían en que existan sistemas que estén en condiciones de ofrecer una protección adecuada.

Las discrepancias entre los Estados miembros de la UE no están relacionadas únicamente con el número de solicitantes de asilo. A pesar de la adopción de un marco legal común, siguen existiendo grandes dificultades para el funcionamiento de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) que ofrezca respuestas de protección coherentes y enfoques armonizados. En

todas las áreas que afectan a los refugiados, las prácticas varían en aspectos que causan un enorme impacto en las vidas de las personas y las familias. La detención, en condiciones precarias, es una práctica casi sistemática en algunos países, en tanto que otros permiten la libre circulación de la mayoría o la totalidad de los solicitantes de asilo. En algunos Estados miembros se concede protección a prácticamente el 0% de los solicitantes, mientras en otros se concede a casi el 100% de las personas procedentes del mismo país. El apoyo para la integración es tan limitado, que en algunos países de la UE existe riesgo real de indigencia y falta de hogar, mientras que en otros se ofrecen programas completos de integración y apoyo con el objetivo de capacitar a las personas y permitirles que hagan una pronta y efectiva contribución a sus comunidades de acogida. Estas y otras anomalías ponen de relieve que siguen existiendo verdaderos desafíos para lograr un auténtico sistema común de asilo en la práctica.

ACNUR insta a la Presidencia lituana, a otros Estados miembros y a las instituciones de la UE a prestar una especial atención a las siguientes cuestiones:

1. Garantizar un apoyo financiero adecuado para la protección.

La existencia de unos recursos adecuados es indispensable para garantizar que en Europa se pueda prestar protección. En noviembre de 2011, la Comisión Europea publicó sus propuestas de financiación en el área de Asuntos de Interior con arreglo al próximo Marco Financiero Plurianual para el periodo comprendido entre 2014 y 2020. Dos de los nuevos instrumentos previstos consisten en un Reglamento por el que se crea el Fondo de Asilo y Migración (AMF) y un Reglamento sobre apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados como parte del Fondo de Seguridad Interior (ISF). Ambos fondos afectan a personas bajo responsabilidad de ACNUR, aportándose observaciones en relación a dicho instrumentos⁴.

ACNUR acoge con satisfacción las propuestas para un marco financiero más racionalizado. La Organización recuerda, sin embargo, que la financiación de la UE debe complementar y reforzar los sistemas nacionales, y que no debe considerarse un sustituto a los recursos nacionales que deben aportarse de conformidad con las obligaciones de los Estados miembros de proteger a quienes lo necesitan, de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el acervo comunitario.

ACNUR también ha solicitado una distribución de carácter proporcional de la financiación dentro del Fondo de Asilo y Migración entre los cuatro objetivos siguientes: (1) reforzar el Sistema Europeo Común de Asilo, (2) apoyar la inmigración de carácter regular, (3) promover el retorno y (4) la solidaridad y el reparto de responsabilidades. El equilibrio debe reflejar el objetivo de la UE y la obligación del Tratado de establecer un Sistema Europeo Común de Asilo de acuerdo con las normas internacionales. La difícil situación económica en muchos Estados miembros conlleva el riesgo de que

⁴ ACNUR, *Funding for International Protection in Europe: UNHCR Comments to the proposals for funding in the area of Home Affairs 2014-2020*, <http://www.unhcr.org/50e6e0099.html>.

importantes avances en los estándares legales se vean menoscabados por la falta de una priorización adecuada de los recursos. Para garantizar que los fondos se utilizan de la mejor manera posible, ACNUR acoge con satisfacción las propuestas de vincular más estrechamente los fondos al análisis de las deficiencias, la formulación y la medición de los avances con relación a indicadores y una mayor transparencia en el monitoreo y la presentación de informes.

2. Reforzar la cooperación práctica como instrumento para una protección de calidad

A pesar de que los textos refundidos de la normativa de la UE sobre protección internacional han mejorado algunos estándares legales, seguirá constituyendo un reto su puesta en práctica en beneficio de los refugiados. ACNUR insta a los Estados y a las instituciones de la UE, con la coordinación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), a mejorar la cooperación práctica en áreas en las que la protección no está garantizada sistemáticamente en la práctica. En concreto, ACNUR entiende que existen posibilidades de potenciar la cooperación y de mejorar otros instrumentos y prácticas relacionados con la formación de las personas que se ocupan de los solicitantes de asilo, el acceso a información exacta y actualizada sobre el país de origen y el uso de esa información, las mejores prácticas para tratar a las personas vulnerables, y la toma de decisiones de calidad. ACNUR mantendrá una estrecha colaboración con la EASO, los Estados miembros y otras partes interesadas en esta área fundamental.

El Mecanismo de Alerta Rápida, Capacidad de Respuesta y Gestión de Crisis, adoptado recientemente en virtud del Reglamento de Dublín refundido, ofrece también una excelente oportunidad para que la EASO establezca –a partir del intercambio sistemático de información por parte de los Estados y otros observadores informados– procesos integrales de recopilación de información y de análisis en relación con la práctica del asilo en la Unión. Esto tiene el potencial de garantizar que se puedan prevenir fallos a la hora de cumplir con los estándares de protección requeridos y evitarse los problemas resultantes tanto para las personas como para los Estados. Para que este sistema funcione de manera eficaz, todas las partes deberán mostrar transparencia y disposición para ofrecer evaluaciones críticas, información completa y exacta y apoyo.

3. Normas de acogida: una primera impresión con un impacto de carácter permanente Los refugiados que llegan a Europa son recibidos de maneras muy distintas dependiendo del país donde solicitan asilo y, en algunos casos, dependiendo de dónde y cómo solicitan asilo dentro de un país. La experiencia que viven los solicitantes de asilo y el trato que reciben tienen un impacto permanente sobre sus vidas. Aunque algunos regresarán a su país de origen, otros comenzarán una nueva vida en Europa. Incluso para aquellos a quienes se concede el derecho a residir en un Estado miembro, los efectos derivados de meses, a veces años, de incertidumbre, de vivir en la indigencia, sin hogar o detenidos –o simplemente sin una actividad útil– puede causar un impacto devastador y de carácter permanente. Dado que muchos Estados miembros centran cada vez más la atención en la necesidad de que las personas que llegan se integren de manera efectiva y contribuyan a Europa, se podría dar mayor prioridad a la cuestión de un tratamiento adecuado a la llegada. Unas normas mínimas de acogida son decisivas asimismo para garantizar que los solicitantes puedan presentar sus peticiones del modo más efectivo, lo cual facilitará a las autoridades responsables de asilo la tarea de adoptar decisiones correctas.

Mientras los Estados miembros y las instituciones debaten fórmulas para lograr una aplicación de las nuevas normas que sea rentable y conforme con las normas internacionales en virtud de la Directiva sobre Condiciones de Acogida, también deberían examinarse buenas prácticas y experiencias en este ámbito tanto dentro de la Unión Europea en otras partes del mundo. ACNUR, basándose en su compromiso de carácter global con las cuestiones relacionadas con las condiciones de acogida y la regulación de las condiciones de detención, también está preparado y bien equipado para contribuir a estos intercambios.

4. Responder a las necesidades especiales Debe prestarse una atención especial a los menores no acompañados y separados, a las personas supervivientes de tortura, a las víctimas de trata y a otras que puedan ser vulnerables y necesiten atención y apoyo especiales. Esto no sólo se ajusta a los nuevos estándares legales que los Estados miembros y el Parlamento han establecido en los instrumentos refundidos, sino también al compromiso tradicional de la UE con los derechos humanos y los valores de carácter social.

Debido a la naturaleza de la persecución, al sufrimiento derivado de la guerra y el conflicto y al carácter a menudo traumático de la huida, muchos refugiados han sufrido tortura o trato inhumano y degradante. Necesitan atención y cuidado especiales para superar su trauma y rehacer sus vidas. Sin embargo, muchos Estados miembros de la UE tienen limitaciones en cuanto a su experiencia, así como en el establecimiento de instalaciones adecuadas para abordar las necesidades en este campo.

Una publicación reciente de ACNUR ponía de relieve la importancia de aumentar la sensibilización y las respuestas en el caso de mujeres que han sobrevivido a la mutilación genital femenina (MGF) o que corren el riesgo de sufrir esta práctica. El informe *Too Much Pain* concluye que al menos 20.000 mujeres y niñas de países donde se practica la MGF buscan protección en la UE cada año, de las cuales 9.000 podrían haber sido sometidas ya a MGF y podrían vivir con sus consecuencias para toda la vida. Se calcula que cada año se examinan unas 2.000 peticiones de asilo que se basan en la MGF. La publicación subraya la necesidad de mejorar la capacidad de los

organismos de acogida y de las autoridades responsables de asilo nacionales para identificar y satisfacer las necesidades específicas de estas mujeres y niñas. Para abordar la MGF es preciso también un plan de acción integral para toda la UE⁵.

5. Garantizar la protección de los menores

Los menores que cruzan irregularmente las fronteras, incluidos los que solicitan asilo, presentan retos especiales a los Estados. Cuando se trata de menores no acompañados o separados de sus progenitores o de quienes los tienen a su cuidado por ley o costumbre, se plantean dificultades adicionales. En muchos Estados miembros de la UE existen disposiciones sobre protección de menores que han sido desarrolladas en sus sistemas de asilo y de extranjería para abordar las necesidades especiales de los menores no acompañados o separados. No obstante, atender a estos menores y encontrar para ellos soluciones duraderas en las que prime la consideración de su interés superior de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño, sigue siendo para muchos un reto en la práctica.

Las estadísticas de ACNUR indican que Europa recibió en 2012 dos tercios de las aproximadamente 21.000 solicitudes de asilo de menores no acompañados o separados presentadas en el mundo industrializado. Es evidente la necesidad de salvaguardias sólidas, enfoques prácticos y mecanismos desarrollados para la correcta identificación de sus necesidades de protección y para encontrar soluciones duraderas. ACNUR ha trabajado intensamente en el campo de la investigación y desarrollo de instrumentos, incluso con otros socios, para ayudar a los Estados a entender las necesidades de los menores y a responder a esas necesidades. En concreto, para el contexto europeo, en el otoño de 2013 ACNUR publicará unas directrices sobre el respeto del interés superior de los menores no acompañados o separados a la hora de identificar soluciones duraderas. Estas directrices tendrán en cuenta las experiencias y los marcos jurídicos e institucionales de los Estados, e incluirán formas prácticas de responder a los menores que solicitan o necesitan protección.

6. Garantizar la correcta aplicación del Reglamento de Dublín

Mientras el texto refundido del Reglamento de Dublín entra en vigor, ACNUR insta a los Estados miembros a garantizar que se logre una aplicación del Reglamento sensible a la protección. Esto refleja los objetivos de protección del Reglamento, que aspira a garantizar un examen justo de cada solicitud de asilo en un Estado europeo responsable.

Informes recientes sobre el Reglamento de Dublín⁶ han aportado información que indica que las disposiciones del Reglamento relativas a la “toma a cargo” no siempre se aplican, dejando a familias separadas e impidiendo que los refugiados soliciten protección en países donde tienen vínculos más sólidos. ACNUR considera que una aplicación correcta y sensible a la protección del Reglamento de Dublín es fundamental para el SECA y eliminaría una de las causas principales de los movimientos

⁵ ACNUR, *Too Much Pain: Female Genital Mutilation & Asylum in the European Union - A Statistical Overview*, febrero de 2013, <http://www.refworld.org/docid/512c72ec2.html>.

⁶ Servicio Jesuita a Refugiados (Jesuit Refugee Service), *Protection Interrupted: The Dublin Regulation's Impact on Asylum seekers' Protection (The DIASP project)*, 5 de junio de 2013, <http://www.refworld.org/docid/51d152174.html>; y European Council on Refugees and Exiles, *Dublin II Regulation: Lives on hold - European Comparative Report*, febrero de 2013, <http://www.refworld.org/docid/513ef9632.html>.

secundarios de los solicitantes de asilo en la UE.

Además, algunas de las disposiciones legales que se han mejorado exigirán esfuerzos a los Estados y a las instituciones de la UE para su aplicación efectiva. En concreto y para que surta el efecto deseado, deben incorporarse y observarse plenamente en la práctica la disposición de la refundición que garantiza la información a los solicitantes de asilo afectados por el reglamento, las disposiciones que garantizan el interés superior del menor y mejoran las salvaguardias para los menores y la inclusión de una entrevista. Además, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia debe reflejarse en la práctica ya que desarrolla y configura la aplicación del Reglamento.

7. Víctimas de trata: garantizar la identificación y la derivación

Las víctimas de trata constituyen otro grupo de personas con necesidades específicas; pueden haber sido víctimas antes de entrar en la UE y/o dentro de la UE. Algunas pueden correr el riesgo de re-trata en su país de origen o en otro Estado miembro de la UE. Las víctimas de trata que se encuentran en el sistema de asilo o que necesitan otra forma de protección internacional son un grupo sumamente vulnerable y requieren la cooperación efectiva de diferentes actores para garantizar su pronta identificación y derivación a los servicios más apropiados. Esta cooperación no siempre existe en los sistemas de asilo de la UE, que también deben garantizar el acceso de las víctimas a todos sus derechos, incluyendo el periodo de restablecimiento y reflexión, la asistencia psicosocial especializada o el acceso a un refugio seguro.

Muchas víctimas corren el riesgo de ser objeto de re-trata dentro de las fronteras de la Unión Europea, lo que añade una dimensión adicional a sus necesidades de protección, por ejemplo en el contexto de la aplicación del Reglamento de Dublín. Aunque pueda ser posible el traslado de una víctima de trata en virtud del Reglamento de Dublín a un Estado miembro donde se produjo la trata, debe llevarse a cabo una evaluación de riesgos, incluido el de re-trata, y debe establecerse una estrecha coordinación con las autoridades competentes en el Estado miembro receptor para garantizar la protección de la víctima frente a todo daño a su regreso. ACNUR ha señalado que dichas evaluaciones de riesgos y cooperación a menudo no existen.

8. Reforzar la cooperación en materia de integración

El apoyo a la integración es un aspecto importante a la hora de proporcionar una solución duradera para los refugiados. Los beneficios de una integración exitosa, tanto para la persona beneficiaria de la protección, como para las sociedades de acogida, son evidentes y han quedado reflejados en las políticas de integración en muchos Estados miembros, además de en la Directiva de Reconocimiento refundida.

El ACNUR ha realizado un estudio sobre la integración de los refugiados en cuatro Estados miembros de la UE y tiene previsto publicar las conclusiones del mismo en el segundo semestre de 2013. La interdependencia de las diferentes áreas relativas a la integración, la necesidad de un apoyo inicial selectivo para la integración una vez concedido el reconocimiento, y el impacto que tienen en la integración de los refugiados, tanto el tiempo que dura el procedimiento de asilo, como el de la separación familiar han aparecido como evidentes en las consultas que se han mantenido con refugiados y otras partes interesadas en este estudio. En Europa siguen

existiendo diferencias considerables en lo relativo a actitud hacia los refugiados, el apoyo a la integración y en las políticas en áreas que afectan a la integración. El ACNUR alienta a adoptar un enfoque más integral para promover buenas prácticas en materia de integración y reflejar esta práctica en las políticas y los programas nacionales.

Con el fin de mejorar la protección de los refugiados en Europa, ACNUR recomienda a la Presidencia lituana, a los Estados miembros y a las instituciones de la UE:

- ✓ acordar un marco financiero plurianual que complemente y refuerce los sistemas nacionales para que los Estados cumplan con su obligación de proteger a quienes lo necesiten de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el acervo comunitario;
- ✓ trabajar, en coordinación con la EASO, para mejorar la cooperación práctica en áreas en las que la protección no esté garantizada de modo sistemático en la práctica, con el fin de potenciar el funcionamiento del SECA, incluyendo un aumento de la transparencia, de su disposición para proporcionar evaluaciones críticas y del apoyo en la aplicación del Mecanismo de Alerta Rápida, Capacidad de Respuesta y Gestión de Crisis;
- ✓ desarrollar y utilizar instalaciones de acogida abiertas, basadas en la libre circulación, así como hacer uso de la obligación de estar localizable o de otras alternativas a la detención;
- ✓ debatir fórmulas para lograr la puesta en práctica de nuevos estándares, de acuerdo con la Directiva sobre Condiciones de Acogida, que sean económicos y conformes con las normas internacionales;
- ✓ mejorar la atención a los refugiados con necesidades especiales, lo que incluye la formación y el intercambio de información para atender a las víctimas de tortura y de trata y a las mujeres y niñas que temen sufrir MGF o que han sobrevivido a esta práctica; y desarrollar un plan de acción integral de la UE para abordar la MGF;
- ✓ garantizar el respeto pleno al interés superior de los menores no acompañados y separados durante todo el proceso de asilo, así como la identificación de soluciones duraderas;
- ✓ tomar medidas proactivas para garantizar una aplicación del Reglamento de Dublín correcta y sensible en materia de protección, incluidas las disposiciones relativas a la “toma a cargo” sobre reagrupación familiar;
- ✓ establecer los mecanismos de derivación necesarios para la pronta identificación y derivación de las víctimas de trata a una protección y asistencia apropiadas, incluso en la aplicación del Reglamento de Dublín; y
- ✓ apoyar un enfoque más integral para promover buenas prácticas en materia de integración y fórmulas para reflejar esta práctica en las políticas y programas nacionales.

Asilo en la UE: gestión de fronteras y dimensión exterior

Más cooperación europea en materia de fronteras exteriores En el contexto del legítimo interés de los Estados sobre el control efectivo de las fronteras exteriores de la UE, debe garantizarse el acceso al territorio y a la protección de las personas que buscan asilo. ACNUR observa el énfasis de la Presidencia lituana en promover avances en la gestión de fronteras como una de sus prioridades, y alienta su liderazgo en la promoción de prácticas de fronteras que tengan en cuenta la protección y respeten plenamente los derechos fundamentales aplicables dentro de la UE.

En el conjunto de disposiciones sobre “Fronteras Inteligentes” se prevén nuevas herramientas basadas en alta tecnología que permitirá mejorar la detección y prevención de entradas irregulares como parte de la gestión integrada de fronteras. Del mismo modo que las herramientas para la detección de entradas ilegales son cada vez más desarrolladas, también deben serlo los sistemas que garanticen la identificación de los solicitantes de asilo y el acceso a los procedimientos de asilo, teniendo presente que muchas de las personas que huyen de la persecución y del conflicto se ven obligadas a recurrir a realizar desplazamientos irregulares y a los servicios que ofrecen los traficantes. Los esfuerzos adicionales para implantar el sistema “Eurosur” de vigilancia de fronteras deben respetar también las obligaciones internacionales y europeas en materia de derechos humanos. En ese sentido, deben incluirse salvaguardas para preservar la confidencialidad, la protección de datos y otros derechos individuales, tal como recomienda el Supervisor de Protección de Datos de la UE, entre otros.

Fronteras marítimas y rescate en el mar La Presidencia lituana ha expresado un interés especial en lograr avances en el Reglamento propuesto sobre reglas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores que deben ser observadas en la puesta en práctica de operaciones de cooperación operativa coordinadas por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (Frontex). La propuesta, cuyo objetivo es garantizar la aplicación de reglas uniformes en la actividad de vigilancia de fronteras marítimas que llevan a cabo los Estados miembros, será un instrumento decisivo para garantizar la aplicación efectiva de las reglas internacionales relativas a interceptación y recate en el mar, incluida la obligación de garantizar que se desembarca en un puerto seguro a las personas rescatadas o interceptadas.

ACNUR expresa su profunda preocupación por las personas que pierden la vida en el mar, incluido el Mediterráneo, cuando intentan llegar a un lugar seguro en Europa. En el primer semestre de 2013, ACNUR ha registrado la muerte de unas 40 personas que intentaban cruzar desde el norte de África, sobre todo a Italia. A raíz de los esfuerzos de las autoridades de Italia y de Malta, esta cifra ha disminuido de forma considerable en comparación con 2012, cuando se informó de la muerte o desaparición de 500 personas en el mar. Este dato pone de relieve la crucial importancia del rescate en el mar como medida que salva vidas y que debe llevarse a cabo en todo momento con arreglo al Derecho Internacional del Mar, incluso en el contexto de actividades de vigilancia de fronteras marítimas. Además, las actividades de vigilancia de fronteras marítimas deben ser conformes a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Hirsi & Others v. Italy*, que expresó la obligación de los Estados de garantizar el acceso de los

solicitantes de asilo a un procedimiento de asilo que funcione y de que todas las personas que han sido recatadas sean protegidas contra la tortura y los tratos inhumanos y degradantes.

Reforzar el asilo en los países vecinos del este de la UE

Ante el reforzamiento progresivo de la gestión de la migración y de las fronteras en las fronteras exteriores de la UE, un número cada vez mayor de refugiados tratan de acceder a protección en los países vecinos del este de la UE. Estos países vecinos han registrado distintos avances en la construcción de sistemas de asilo, pero queda mucho por hacer para garantizar la protección efectiva de las personas de interés para ACNUR. En algunos casos, los procedimientos no cumplen las normas mínimas internacionales y europeas, y falta capacidad de acogida adecuada. También son motivo de preocupación las limitadas perspectivas de integración para los refugiados reconocidos.

ACNUR alienta a la UE y a los Estados miembros a seguir apoyando a los países vecinos del este para mejorar sus sistemas de asilo, entablando un diálogo a nivel político y potenciando las iniciativas dirigidas a fomentar la capacitación. El proyecto de ACNUR “Iniciativa de Calidad de los Sistemas de Asilo en Europa Oriental y el Cáucaso Meridional”, financiado por la UE, así como otros proyectos ejecutados por ACNUR en asociación con determinados gobiernos, pueden ayudar a los gobiernos concernidos a avanzar en este área.

En relación con el control de fronteras, ACNUR recomienda a la Presidencia lituana, a los Estados miembros y a las instituciones de la UE:

- ✓ mostrar liderazgo en la promoción de una gestión de fronteras que tenga en cuenta la protección y respete plenamente los derechos fundamentales vigentes dentro de la UE;
- ✓ garantizar que las normas que regulan las actividades de vigilancia de las fronteras marítimas que llevan a cabo los Estados miembros reflejan las reglas internacionales sobre interceptación y rescate en el mar, y garantizar que estos principios se aplican efectivamente, incluida la obligación de garantizar el desembarco en un puerto seguro de las personas rescatadas o interceptadas;
- ✓ seguir apoyando a los países vecinos para mejorar sus sistemas de asilo, entablando diálogo político y potenciando iniciativas de fomento de la capacitación;
- ✓ mantener los compromisos y aportar financiación adicional para las emergencias en curso y las situaciones de refugiados prolongadas.

Tratamiento y reducción de la apatridia en Europa

La adhesión: un paso para poner fin a la apatridia ACNUR acoge con satisfacción el aumento de la concienciación en materia de apatridia y de las acciones tomadas para abordar este tema en los Estados miembros de la UE en los últimos años. La adhesión a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 (Convención de 1954) y a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 (Convención de 1961) de Bulgaria y Portugal y el establecimiento de un procedimiento para la determinación de la apatridia en el Reino Unido son ejemplos de tales acciones. Las promesas formuladas por la UE en el marco de la Reunión de Alto Nivel sobre el Estado de Derecho celebrada en Nueva York en septiembre de 2012 en relación con la apatridia reflejan esta tendencia positiva. Estas promesas piden la adhesión a las convenciones sobre la apatridia y contemplan el desarrollo de un marco para plantear cuestiones de apatridia ante terceros países a más tardar en 2014.

La adhesión de otros Estados miembros de la UE a las dos convenciones serían un importante paso adicional para que la UE dé ejemplo y ponga fin a situaciones de apatridia, que persisten también dentro de la Unión. Aunque algunas personas apátridas han migrado a países de la UE, otras han nacido apátridas dentro de la Unión debido a las insuficientes salvaguardias en la legislación reguladora de la nacionalidad.

En el marco de los preparativos para la conmemoración del 60 aniversario de la Convención de 1954, en 2014, ACNUR alienta a la Presidencia lituana a unirse a su llamamiento a todos los Estados miembros de la UE para que adopten medidas para prevenir y reducir la apatridia y para proteger a las personas apátridas en su territorio. El ACNUR está preparado y dispuesto a trabajar con los Estados en medidas concretas para conseguir estos objetivos.

Para poner fin a la apatridia en Europa y garantizar la protección de las personas apátridas, ACNUR recomienda:

- ✓ la adhesión a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 de los Estados que no son todavía partes en estas convenciones;
- ✓ que todos los Estados miembros de la UE adopten medidas para prevenir y reducir la apatridia y para proteger a las personas apátridas en su territorio.