



Recomendaciones del ACNUR a Dinamarca de cara a su Presidencia de la UE

Enero - junio de 2012

Niño refugiado en Dzaleka, Malawi, preparándose para ser reasentado en Dinamarca. / ©ACNUR / J. Redden.



El año 2012 ofrecerá una oportunidad extraordinaria para avanzar hacia un sistema de protección de los refugiados más fuerte a nivel global y europeo. En diciembre de 2011, 155 Estados de todo el mundo se reunieron y se comprometieron a mejorar la protección a los refugiados en una Conferencia Ministerial que tuvo lugar en Ginebra. La Conferencia, que conmemoró el 60 aniversario de la Convención de 1951 (y el 50 aniversario de la Convención sobre la Reducción de la Apatridia), adoptó un Comunicado Ministerial que enfatizaba el compromiso de aquellos Estados con estos instrumentos internacionales fundamentales. Los Estados e Instituciones de la UE asistieron y prestaron su apoyo activo al proceso. Los compromisos de la conferencia, la declaración, y otros resultados proporcionan un nuevo impulso para trabajar en el fortalecimiento de la protección de refugiados y en acciones para mejorar la cooperación internacional y europea en este campo.

Con el objetivo de completar el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) a finales de 2012, se anima a Dinamarca a aprovechar este impulso sacando adelante la agenda de la UE durante su Presidencia de la UE.

Mayor protección de los refugiados en Europa - 2012 y después

Convención de 1951 como base para la SECA

La Declaración de la UE en el 60 Aniversario de la Convención de 1951, aprobada el 28 de octubre de 2011¹ a la que se hace referencia en la Conferencia Ministerial, reafirmó el compromiso de la Unión con la Convención de 1951 y con el ulterior desarrollo del SECA sobre la base de altos estándares de protección y procedimientos justos y eficaces. La UE establece el camino para una mayor cooperación de los Estados miembros y de la UE con el ACNUR mediante el reconocimiento del mandato único del ACNUR y la importancia de los esfuerzos de la organización para proteger a los refugiados y promover soluciones duraderas.

Necesidad de una mayor solidaridad

El ACNUR espera alcanzar un acuerdo sobre elementos clave para establecer un marco jurídico fortalecido de la UE para el SECA durante la Presidencia danesa. Es preciso también continuar con las iniciativas de cooperación práctica en curso bajo los auspicios de la EASO y progresar en el desafío de la integración. Aunque la necesidad de una mayor solidaridad en la UE es evidente y está ampliamente reconocida, la situación económica, el cambio en el norte de África y en otras regiones, y la sensación de incertidumbre actual ponen de manifiesto la necesidad de una solidaridad real también con los países de fuera de la UE.

Programa de reasentamiento a nivel de la UE

El Programa Conjunto de la UE en materia de Reasentamiento² ayudará a crear una visión europea para el reasentamiento y ofrecerá un valioso apoyo a los países a la hora de establecer programas de reasentamiento. Es crucial que se apruebe el programa en el primer semestre de la Presidencia danesa, a fin de que los Estados miembros de la UE puedan beneficiarse en el año 2013 de los fondos adicionales disponibles en el marco del nuevo Fondo Europeo para los Refugiados (FER). Se anima a Dinamarca, en su condición de veterano e importante contribuyente al reasentamiento global, a impulsar el avance para obtener un acuerdo sobre la propuesta en el Consejo y el Parlamento.

Una integración exitosa previene tensiones sociales

La integración de los beneficiarios de la protección internacional constituye la base de soluciones duraderas para los individuos, y de una cohesión social fuerte en sus comunidades de acogida. Garantizar un ambiente propicio para la integración requiere un liderazgo activo y una postura firme contra el racismo y los prejuicios en todas sus formas. Al encontrarse diferentes culturas y tradiciones, es necesario que exista tolerancia y una mentalidad abierta por parte de todas las partes implicadas, a fin de evitar la tensión social. Por lo tanto, unas medidas de integración exitosas han de encaminarse a capacitar a los individuos para que hagan frente a situaciones nuevas y para capacitar a la sociedad de acogida a que dé la bienvenida e incluya a los recién llegados. Dinamarca ha sido capaz durante muchos años de poner en marcha proyectos y programas exitosos para mejorar la integración. Esta experiencia y pericia la colocan en una buena posición para avanzar este debate en Europa.

Un Sistema Europeo Común de Asilo en 2012 - Marco jurídico reforzado

Con la aprobación de la Directiva de definición refundida, la UE se ha acercado un paso más a la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Los próximos meses serán cruciales para alcanzar un acuerdo, a fin de aprobar antes de finalizar el 2012, tal y como estipula la UE, las propuestas pendientes para poder completar el SECA. El ACNUR acoge con satisfacción el compromiso de Dinamarca de avanzar en este proceso durante su Presidencia.

Enfoque armonizado de confianza y solidaridad

La discusión sobre los instrumentos legales pendientes se basará en la solidaridad y la confianza. Los sistemas nacionales de asilo están estrechamente vinculados, en especial por la aplicación del Reglamento Dublín II. Por lo tanto, es preciso un sistema realmente armonizado para asegurar un nivel uniforme y elevado de protección en toda la Unión.

El ACNUR todavía ve importantes áreas donde la falta de tal armonización resulta en regímenes de protección desiguales y lagunas en la protección. Un estudio realizado en determinados Estados miembros y publicado por el ACNUR en julio de 2011 sobre la aplicación del art. 15 c de la Directiva sobre Definición - que prevé la protección de las personas que huyen de la violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado - insistía en esta cuestión.³

El tema de los enfoques armonizados surge también al considerar la capacidad de los Estados miembros a la hora de aplicar eficazmente el acervo de asilo cuando se enfrentan a diferentes presiones. Aumentos repentinos de solicitudes de asilo de determinados países o regiones pueden llevar a tales presiones. Hay respuestas, como la aplicación de conceptos tales como "país de origen seguro" y "país de asilo seguro", que en caso de ser aplicadas en Estados miembros de forma individual pueden llevar a una práctica no armonizada en la UE.

El ACNUR apoya el uso de medidas decisivas para hacer frente a un aumento significativo de solicitudes, así como de solicitudes manifiestamente infundadas. El acervo contiene disposiciones procedimentales que pueden utilizarse y son utilizadas para hacer frente con rapidez, pero de manera justa, a estos casos. Sin embargo, es importante asegurar la aplicación de criterios correctos y garantías fundamentales a tales procedimientos.

Mecanismo de evaluación como herramienta para mejorar la cooperación

La Comisión, en su Comunicación sobre la mejora de la solidaridad dentro de la UE en materia de asilo,⁴ hace referencia a las recientes discusiones entre las instituciones de la Unión sobre cómo garantizar el correcto funcionamiento de los sistemas de asilo de todos los Estados miembros, y cómo detectar y abordar problemas emergentes antes de que se produzcan situaciones de crisis e infracciones de los procedimientos. Se ha presentado como posible mecanismo a seguir, un mecanismo de "evaluación y alerta temprana".

El ACNUR está de acuerdo con los Estados y organismos de la UE en que es preciso reforzar la cooperación en materia de asilo en la Unión a fin de construir la confianza necesaria para hacer funcionar un verdadero sistema común de asilo, donde los Estados miembros, individual y colectivamente, cumplan la promesa de protección establecida en la Convención de 1951 y aseguren el derecho de asilo garantizado por la Carta de los Derechos Fundamentales.⁵ La sentencia *MSS vs Bélgica y Grecia* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en 2011 pone de relieve la necesidad, no sólo de reforzar los sistemas de asilo en algunos Estados, sino también de revisar cómo puede y debe ajustarse el funcionamiento del sistema de Dublín a fin de asegurarse de que opere con pleno cumplimiento de los derechos fundamentales. Una manera puede ser un mecanismo de evaluación, a fin de detectar las lagunas actuales o emergentes

de los sistemas nacionales que limitan o impiden a las personas que los precisan un acceso justo y eficiente al procedimiento de asilo y a la protección. Hay que abordar de manera oportuna y eficaz estas lagunas. El ACNUR ve con beneplácito los esfuerzos y el diálogo encaminados a identificar y responder a estos desafíos.

El ACNUR insta a la Presidencia danesa a ampliar el debate sobre medidas de evaluación y solidaridad, capaz de producir el progreso no sólo en las actuales negociaciones sobre propuestas de refundición, sino también como herramientas para complementar y apoyar el funcionamiento eficaz del SECA en el futuro

Enmiendas importantes al Reglamento de Dublín II

En cuanto a otros aspectos del Reglamento de Dublín II, el ACNUR considera que son necesarias algunas modificaciones para garantizar la correcta aplicación del actual Reglamento.⁶ Entre ellas se encuentran la realización de una entrevista personal a todos los solicitantes de asilo sujetos a la aplicación del Reglamento de Dublín, y la información que debe proporcionarse a un solicitante sobre la finalidad, consecuencias, funcionamiento y plazos del Reglamento. Asimismo, la Propuesta de Directiva refundida incluye una definición más amplia de miembros de la familia.

Tales cambios, en opinión del ACNUR, podrían reducir significativamente los movimientos secundarios de solicitantes de asilo en Europa tal y como pretende el Reglamento. Al suprimirse algunos de los motivos que empujan a los solicitantes a trasladarse, incluyendo la falta de información adecuada a cerca de las consecuencias del presente Reglamento, o el deseo de reunirse con los miembros de la familia en Europa, se podrían reducir tanto los costes humanos como los financieros del sistema de Dublín. Una aplicación más inclusiva del Reglamento Dublín II significaría que los solicitantes de asilo no serían transferidos al primer país de entrada a la UE.

El acceso a un recurso efectivo, incluyendo el disponer de tiempo suficiente para presentar un recurso de apelación, como exige la propuesta refundida, ayudará también a garantizar la correcta aplicación del presente Reglamento. La detención de las personas en el marco de la aplicación del Reglamento de Dublín es también un área importante que requiere más limitaciones y claridad.

Una Directiva de Procedimientos de Asilo que incluya garantías adecuadas

En relación con la Directiva de Procedimientos de Asilo, el ACNUR reconoce como legítimas las preocupaciones de los Estados miembros para evitar cualquier cambio que pudiera tener como resultado un mayor coste o un uso fraudulento de los sistemas de asilo. Sin embargo, hay varias propuestas importantes en el texto en revisión de refundición de la Directiva⁷ que podrían llenar importantes lagunas e introducir garantías vitales en la presente Directiva sin que se den estos riesgos.

El ACNUR acoge con satisfacción las garantías propuestas en relación con los procedimientos acelerados. En este marco, el ACNUR insiste particularmente en que todo procedimiento acelerado debería implicar *"Plazos razonables para la adopción de una decisión en el procedimiento en primera instancia... que garanticen un examen adecuado y completo"*. En opinión del ACNUR, debe conservarse esta redacción, que se propone en el artículo 31 (7) del Texto refundido de 1 de junio de 2011, a fin de garantizar que los procedimientos acelerados cumplan con los estándares mínimos requeridos para tomar una decisión correcta y justa. Esta sigue siendo una de las principales preocupaciones del ACNUR con respecto a la Directiva de Procedimientos de Asilo.

De particular preocupación es la propuesta de artículo 31 (3), por el cual un Estado miembro puede decidir el aplazamiento de una decisión, sin limitación temporal alguna, si la situación en el país de origen es incierta y se espera que sea temporal. El ACNUR considera que esto puede implicar la suspensión de la protección, durante un período prolongado de tiempo, a aquellos que huyen de situaciones de inestabilidad que dan lugar a necesidades de protección. En consecuencia, el ACNUR recomienda que se suprima el último inciso del artículo 31 (3).

Directiva de Condiciones de Acogida, límite de la detención de solicitantes de asilo

En la Directiva sobre Condiciones de Acogida, el ACNUR considera que es esencial que se regulen las condiciones para la detención de los solicitantes de asilo. Resulta sumamente anómalo que en la UE de hoy en día, haya personas con un derecho de asilo garantizado por la Carta de Derechos Fundamentales, que tienen claramente menos derechos en situación de detención que aquellas personas que no tienen derecho legal a permanecer en la Unión,⁸ o que son sospechosas de actividades criminales. El ACNUR apoya la propuesta (artículo 8) de exigir una justificación de la necesidad de tal detención, así como de que se definan de forma exhaustiva los motivos en los que se justifica la detención de solicitantes de asilo, señalando que los solicitantes de asilo no pueden ser detenidos por la sencilla razón de haber solicitado protección internacional.⁹ Unos motivos establecidos de forma clara y exhaustiva ayudarían a los tribunales a garantizar que la detención sea legal, de conformidad con aquellas disposiciones importantes que requieren autorización judicial o aprobación de una orden de detención, y supervisión judicial periódica (artículo 9). Además, unas disposiciones específicas que regulen las condiciones mínimas de detención (artículo 10) ayudarían a que los Estados miembros puedan velar por el cumplimiento de sus obligaciones internacionales y evitar que la situación de detención sirva para limitar la capacidad de los solicitantes de asilo de presentar sus peticiones de protección internacional de manera efectiva. En este sentido, el ACNUR acoge con beneplácito las propuestas de poner límites adicionales a la detención de personas vulnerables y de aquellos con necesidades específicas de acogida, así como de menores no acompañados (artículo 11).¹⁰

Protección a niños no acompañados y separados

Los niños no acompañados y separados que llegan a Europa tienen necesidades específicas, que surgen no sólo a raíz de los peligros de su viaje. También pueden estar en riesgo específico en su país de origen o de refugio, a veces incluso con origen en sus propias familias y comunidades. Este hecho plantea retos complejos para la protección y la búsqueda de soluciones. El Plan de Acción de la Comisión sobre Menores No Acompañados (2010 - 2014)¹¹ reconoce la necesidad de un enfoque común por parte de la UE sobre estos asuntos y del establecimiento de estándares de protección más elevados para este grupo. Esto requiere la adopción de algunas de las garantías mencionadas anteriormente en la refundición de los instrumentos de asilo. Se precisa además la adopción de una legislación más completa y aplicada de forma efectiva, en lo que concierne a la trata de seres humanos y la explotación sexual de niños. Es necesario revisar de manera urgente los mecanismos de control de calidad de la tutela de los menores no acompañados solicitantes de asilo e inmigrantes a fin de garantizar el respeto al interés superior del niño en todo el proceso de toma de decisiones.

El ACNUR ha trabajado con diversas organizaciones a fin de identificar las mejores prácticas en relación con la tutela. También se está trabajando en un proyecto del ACNUR para desarrollar directrices de calidad sobre Determinación del "Interés Superior" de menores no acompañados para países, incluidos los de Europa, que tienen establecidos sistemas de protección de la infancia. Una correcta evaluación del "interés superior" es particularmente importante en la búsqueda de soluciones para niños separados, sobre todo si este tipo de soluciones pueden contemplar volver a un país donde no tienen apoyo familiar.

Recomendación para la agenda legislativa del SECA

El ACNUR alienta a la presidencia danesa a avanzar aún más en la agenda legislativa hacia la consecución de acuerdos, de conformidad con el calendario establecido en el programa de Estocolmo. A este respecto se sugiere:

Buscar compromisos que incluyan salvaguardias armonizando los textos en consonancia con las obligaciones europeas e internacionales y las mejores prácticas;

Avanzar en la discusión sobre un mecanismo de evaluación más allá del Reglamento Dublín II;

Apoyar el requisito explícito en la Directiva sobre Procedimientos de Asilo de que los procedimientos acelerados aseguren un adecuado y completo "examen" en cada caso;

Abogar por una mejor regulación de la detención de solicitantes de asilo, en relación con los motivos, la supervisión judicial y las condiciones de la detención;

Plantear la cuestión de niños no acompañados y separados, donde resulte pertinente, a fin de garantizar el pleno cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Cooperación práctica en un Sistema Europeo Común de Asilo

**La
cooperación
práctica entre
todos los
interesados**

Aunque para el SECA sea esencial que se adopten unas disposiciones legislativas reforzadas, el objetivo de conseguir prácticas y resultados más armonizados no se puede lograr sin una mayor cooperación práctica. Las buenas prácticas y conocimientos técnicos detectados deben compartirse entre los Estados en el marco de la cooperación para la resolución de problemas, el desarrollo de herramientas comunes y la mejora de coordinación e intercambio de información. Las entidades no estatales, entre las que se halla la sociedad civil y el sector académico, así como diferentes entes del Estado (gobierno local, tutores, defensores del pueblo, instituciones sociales y organizaciones de apoyo a la infancia y a la familia) pueden contribuir en gran medida a la mejora de éstas prácticas. El ACNUR, en su papel de supervisión de la Convención de 1951 y con su amplia experiencia en cuestiones de asilo en Europa, está también dispuesto a seguir apoyando en tal sentido la cooperación práctica en las numerosas áreas en la que está implicado, y a colaborar con la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO).

Dinamarca tiene una larga tradición de estrecha colaboración con instituciones sociales no gubernamentales y otras. Esta experiencia también se puede emplear en la promoción de cooperación práctica con la UE.

**Presiones
específicas
sobre los
distintos
Estados
miembros**

En la actualidad se reconoce que los Estados miembros pueden tener que responder de forma individual a presiones sobre sus sistemas de asilo en momentos diferentes. Los cambios en los niveles de llegada y de solicitudes de asilo pueden requerir respuestas estratégicas y cuidadosamente planificadas, que no siempre pueden producirse de manera oportuna, o que pueden superar los recursos inmediatamente disponibles. La ubicación

geográfica juega un papel importante, ya que los países en las fronteras exteriores de la Unión pueden estar más cerca de las zonas de conflicto, y encontrarse más expuestos a fluctuaciones de flujos migratorios y de asilo.

La experiencia con movimientos mixtos del norte de África tras los acontecimientos significativos que se produjeron durante el año 2011 pusieron de relieve la vulnerabilidad de los Estados miembros a los desafíos de cambios en los patrones de llegada. Aunque en general llegó a Europa un número limitado de personas por el conflicto en Libia,¹² la cantidad de personas que llegaron a Italia y a Malta crearon sin embargo una importante demanda inicial sobre los servicios de recepción. Malta solicitó y obtuvo promesas de lugares de reubicación para algunos de los que llegaron, y resultaron precisar de protección internacional. La reducción de llegadas en los meses siguientes tuvo como consecuencia que otras herramientas, incluyendo medidas de financiación de emergencia y la Directiva de Protección Temporal - no se utilizaran. Se podría decir que en esta ocasión la crisis no puso a prueba a su máxima capacidad los arreglos internos de solidaridad de la UE. Sin embargo, sí requirió de la solidaridad con Túnez y Egipto, como principales países anfitriones para personas desplazadas. La Invitación del ACNUR a que los Estados miembros ayudaran a reasentar a los refugiados del norte de África durante y tras la crisis ha sido recibida hasta ahora con una respuesta modesta.

El proceso de reforma del sistema de asilo griego se encuentra en marcha

Se encargó a la EASO el apoyo a los Estados miembros sujetos a presiones especiales. El primer gran reto para la EASO en esta área lo constituye la reforma del proceso griego de asilo, lanzado en 2011, bajo el Plan de Acción Nacional para la Gestión de la Migración. Las autoridades griegas han intensificado su cooperación y coordinación con el ACNUR, la EASO y otros socios pertinentes, a fin de garantizar la complementariedad y las actividades de refuerzo mutuo. Sin embargo, es evidente que las necesidades son enormes, y que se requiere una importante inversión adicional de tiempo, experiencia y un aumento de recursos y flexibilidad.

Calidad - principio rector de la SECA

El Reglamento de la EASO, que define la agenda de cooperación práctica, hace referencia a la importancia de una convergencia cada vez mayor y de garantizar "la calidad constante" de la toma de decisiones de los Estados miembros en la materia.¹³ El ACNUR ha trabajado intensamente con los Estados miembros de la UE en los últimos años, incluso en varios proyectos financiados por el FER, para establecer los mecanismos dedicados a garantizar la calidad de las decisiones sobre asilo. Las lecciones aprendidas y las herramientas desarrolladas a partir de estos proyectos operan actualmente en muchos Estados miembros. El ACNUR acoge con satisfacción la inclusión prioritaria de iniciativas de calidad en el plan de trabajo de la EASO para el año 2012, y está dispuesta a prestar su apoyo y experiencia a la tarea.

Capacitación del personal en materia de asilo

La calidad en los sistemas de asilo requiere también conocimiento, y en este sentido, la formación sigue siendo una de las áreas donde es vital la colaboración en el marco de la UE. El Currículo Europeo sobre Asilo, que se encuentra desde hace poco bajo la dirección de la EASO, representa un recurso de enorme potencial para acumular conocimientos y enfoques comunes. Es necesario ampliar los módulos del CEA para asegurarse de que estén constantemente al día y de que contienen el material de aprendizaje más claro y preciso. El ACNUR acoge con beneplácito la oportunidad de seguir participando en el Grupo de Referencia y promueve la inclusión de otros órganos de expertos en su labor.

Integración: una solución duradera

Resultados de la supervisión - perspectiva más allá de las cifras

En julio de 2011, se puso en marcha la Comunicación de la Comisión Europea sobre la Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países.¹⁴ Dentro del actual marco de la UE para la integración, la Comisión expone el camino a seguir, destacando tres objetivos principales: la cooperación reforzada, la elaboración de un conjunto flexible de herramientas europeo y la supervisión de resultados. En línea con el punto de vista de la UE sobre este asunto, el ACNUR insiste en que la integración es un proceso bidireccional. Por lo tanto, los Estados miembros deben hacer esfuerzos para garantizar un entorno propicio para la integración. Para los beneficiarios de protección internacional, esto significa esfuerzos para asegurarse de que se comprendan bien las circunstancias que llevaron a su desplazamiento forzado y huida en las comunidades de acogida, y que haya una actitud positiva hacia la protección de los refugiados. En lo que respecta al seguimiento de los resultados, el ACNUR apoya el desarrollo de indicadores y análisis de integración que tengan en cuenta la situación específica de los refugiados, más allá de los datos cuantitativos, a fin de incluir las evaluaciones participativas que permitan el análisis y la identificación de buenas prácticas.

Conocimiento de los beneficiarios de la protección clave de la integración

Las personas en busca de protección representan sólo una pequeña parte de todos los movimientos de personas en Europa. Sin embargo, constituyen un grupo cuyas circunstancias pueden requerir especial atención a la hora de diseñar los programas de integración. Esto puede requerir, por ejemplo, medidas específicas para garantizar una oportuna reunificación familiar, fomento de confianza en las autoridades y en el buen gobierno, hacer excepciones a los requisitos de documentación personal, y establecer mecanismos diseñados para la evaluación de habilidades. Además, puede ser necesario apoyo psicosocial para los refugiados que hayan sufrido traumas. La situación especial y las necesidades de protección de los beneficiarios fueron reconocidas en el marco de la Agenda Europea para la integración, que sugiere que las políticas deberían, por ejemplo, estar diseñadas para minimizar el aislamiento de los beneficiarios de protección internacional y las restricciones de sus derechos.

La reunificación familiar es importante

El ACNUR considera que la reunificación familiar es de particular importancia para la integración de los refugiados. La separación de los miembros de una familia durante el desplazamiento forzado y la huida puede tener consecuencias devastadoras para el bienestar y la capacidad de reconstruir las vidas de las personas. El ACNUR acoge con satisfacción el debate iniciado en el Libro Verde de la Comisión sobre la Reunificación Familiar y abraza la esperanza de una mejor comprensión acerca de los efectos negativos de la separación familiar en la integración de los refugiados. El ACNUR considera que es necesario un marco más sólido para asegurar que las familias se puedan reunir en condiciones de seguridad.

El ACNUR ha observado un aumento del uso de la detención por parte de algunos Estados miembros en las diferentes etapas del procedimiento de asilo. El ACNUR recomienda que la detención se utilice como medida de último recurso. Se requiere una mejor comprensión de los efectos de la detención de los individuos y las familias, en particular de su capacidad de integrarse después de recibir estatus de protección.

Los refugiados y otros beneficiarios de protección internacional han perdido la protección de su país de origen. Para muchos, el regreso no es una opción y la integración en un Estado miembro es la única solución posible. El ACNUR señala que muchos Estados miembros no tienen establecidas políticas y prácticas para facilitar de manera suficiente este proceso.

**Liderazgo
para cohesión
social**

La innovación y el liderazgo son necesarios en un entorno económico cada vez más difícil en muchos países europeos, para garantizar la cohesión social y una actitud más positiva hacia la diversidad. Estos deben basarse en un compromiso reforzado con los derechos fundamentales y con la igualdad de trato, sobre la base del respeto mutuo a culturas y tradiciones diferentes. El ACNUR trabaja con socios en muchos países para combatir el racismo, controlar los delitos de odio y para empoderar a las comunidades a convivir sin temores ni conflictos. Esta área crucial necesita de más trabajo, que incluya una mejor aplicación de las leyes existentes contra la discriminación, el desarrollo y aplicación de estrategias contra el racismo; y la promoción del diálogo intercultural basado en el respeto y la tolerancia. El empoderamiento de las comunidades requiere el empoderamiento de hombres, mujeres y jóvenes. En 2011, el ACNUR entabló diálogos con mujeres refugiadas de siete países, entre ellos Finlandia. El resultado da una clara indicación de los desafíos particulares a los que se enfrentan las mujeres en su calidad de refugiadas, protectoras y ¹⁵ supervivientes.

Recomendación relativa a la integración

Para crear un entorno favorable a la integración de los beneficiarios de protección, el ACNUR insta a la Presidencia a, entre otras medidas:

- Mostrar su liderazgo en la lucha contra el racismo y la promoción de un diálogo intercultural respetuoso; a adoptar una postura firme contra los crímenes de odio; y a apoyar proyectos destinados al acercamiento de las diferentes comunidades;
- Liderar el impulso al empoderamiento de las mujeres refugiadas a través de actividades de difusión, participación, diálogo y medidas encaminadas a hacer frente a sus necesidades particulares;
- Asumir un papel activo para garantizar que la situación específica de los refugiados es comprendida e incluida en el seguimiento y evaluación de la integración, yendo más allá del mero análisis cuantitativo del éxito socioeconómico;
- Aprovechar el impulso generado por la consulta relativa al Libro Verde sobre Reunificación Familiar, destacar los efectos que tiene una separación familiar prolongada sobre la integración;
- Fomentar una estrecha colaboración entre los Gobiernos, las autoridades locales, la sociedad civil, los grupos de inmigrantes o refugiados y otros líderes sociales como plataforma para generar soluciones creativas e innovadoras para la integración.

Recomendaciones relativas a la solidaridad con los países extracomunitarios

La cooperación internacional es esencial para asegurar la protección

Uno de los principales retos actuales en la protección de las poblaciones desplazadas por conflictos es la carga desproporcionada que recae sobre países en desarrollo que acogen a un gran número de refugiados. El ACNUR considera que la solución debe ser una mayor solidaridad internacional. Con la inmensa mayoría de los refugiados acogidos por países vecinos al propio, y cerca del 80% por países en desarrollo la cooperación internacional es fundamental para garantizar una protección efectiva. Dicha cooperación puede incluir el uso de la cooperación al desarrollo dirigida a zonas de acogida de retornados y refugiados, con el objetivo de mejorar la capacidad de los países en desarrollo de ofrecer asilo y protección a los refugiados. Otra muestra importante de solidaridad y reparto de responsabilidades es el incremento de las cuotas de reasentamiento.

El Programa de Estocolmo reconoce la necesidad de mostrar solidaridad con terceros países fuera de la UE ¹⁶ y propone para ello el desarrollo de instrumentos y medidas en estrecha cooperación con el ACNUR. Señala concretamente el desarrollo de Programas Regionales de Protección (PRP) y el establecimiento de un programa de reasentamiento conjunto de la UE.

Hacia un Programa Conjunto de la UE en materia de reasentamiento

La Propuesta de 2009 de la Comisión para un programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento implica un marco voluntario de programas de reasentamiento nacionales con el apoyo financiero de la UE. El ACNUR considera que éste es un paso político importante para reforzar el papel y la visibilidad de los Estados miembros de la UE en lo relativo al reasentamiento. En los últimos años, la contribución de los Estados miembros ha sido de alrededor de 5.000 plazas por año, lo que constituye alrededor de un 6,5% de la cuota total de reasentamiento a nivel mundial. El Programa Conjunto ofrece herramientas para apoyar a los Estados miembros en materia de reasentamiento y la EASO juega un importante papel como coordinadora del intercambio de información y cooperación práctica.

Dado que el actual marco financiero llega a su fin en 2013, los compromisos relativos al reasentamiento que requieran de financiación a través del último ciclo del Fondo Europeo para los Refugiados (FER) deben fijarse antes de junio de 2012. El Programa Conjunto de Reasentamiento propuesto incluye financiación adicional a través del FER para nuevos países de reasentamiento. Para que los Estados miembros de la UE puedan beneficiarse de esta financiación, el Programa Conjunto debe ser aprobado a principios de 2012. El ACNUR insta por ello a la Presidencia danesa a adoptar un papel activo en la negociación de un acuerdo sobre este importante texto. El ACNUR insta además a todos los Estados miembros y a las instituciones europeas a que continúen apoyando estos esfuerzos.

Programas Regionales de Protección (PRP) que promuevan soluciones integrales

En la Comunicación de la Comisión de noviembre de 2011 acerca del Enfoque Global sobre la Migración y la Movilidad, ¹⁷ se establece el compromiso de fortalecer los marcos de las políticas de asilo y la capacidad de brindar protección en terceros países. La Comisión apunta a una cooperación más amplia con países extracomunitarios, *inter alia* como parte de los Programas Regionales de Protección (PRP). El ACNUR ha puesto en marcha una serie de PRP financiados por la UE desde que fuera desarrollado el concepto, entre los que se encuentran los de Tanzania, en la región de los Grandes Lagos; Bielorrusia, Moldavia y Ucrania; la región del Cuerno de África y Yemen; y más recientemente, el norte de África. El

ACNUR acoge con satisfacción el reconocimiento de Afganistán y Pakistán como importante potencial región de interés en un futuro.

Los fondos aportados para el desarrollo de la capacidad y la derivación para el reasentamiento por el ACNUR en virtud de estos programas son bienvenidos, pero las expectativas deben ser realistas. Es fundamental para asegurar el éxito de los proyectos que los países beneficiarios los asuman como propios y participen en ellos. Además, y quizás esto sea lo más importante, los Estados miembros deben conjugar los fondos y plazas de reasentamiento con las necesidades en las regiones que son objeto de los PRP. Un mayor número de plazas de reasentamiento haría realidad la consecución de soluciones duraderas para los refugiados identificados por el ACNUR en estos países, que incluyen algunas de las poblaciones de refugiados más vulnerables del mundo.

Norte de África - se necesita más acción

Desde principios de 2011, más de tres cuartos de millón de personas se convirtieron en refugiados, después de la agitación y los conflictos de África y el Medio Oriente. Sólo de Libia huyeron más de un millón de personas. ACNUR, en cooperación con la OIM ha prestado asistencia a cerca de 160.000 ciudadanos de terceros países para que pudieran regresar desde Libia a sus países de origen. Dentro de Europa, Italia recibió cerca de 28.000 llegadas de Libia, y Malta algo más de 1.500. Si bien el conflicto ha terminado oficialmente, todavía queda mucho por hacer. El ACNUR ha hecho un llamamiento a los Estados para que ayuden a encontrar soluciones integrales a la situación de desplazamiento en la región. El PRP de reciente creación para el norte de África, que abarca Egipto, Túnez y Libia, puede ayudar de alguna manera a estos países para que puedan hacer frente a los desafíos del asilo y la migración. Sin embargo, también se precisa urgentemente que la solidaridad se materialice en ofertas específicas de reasentamiento para los refugiados en Túnez y Egipto. Unas 5.000 personas, muchas de las cuales eran refugiados en Libia antes de que estallara el conflicto, permanecen ahora en campamentos en las fronteras de Túnez y Egipto. El ACNUR insta a los Estados miembros a que acepten 2.000 personas como parte de los esfuerzos de protección general en la región.

Recomendaciones relativas a la solidaridad con los países extracomunitarios

Se anima a Dinamarca a liderar los debates en el seno de la UE sobre la solidaridad con países extracomunitarios en materia de asilo y protección, en particular sobre:

- Medidas de solidaridad más concretas y amplias con los países y regiones que albergan la inmensa mayoría de las personas desplazadas, incluyendo la conjugación de la asistencia para el desarrollo con las necesidades de los refugiados;
- La necesidad de un acuerdo urgente en relación al Programa Conjunto de la UE en materia de Reasentamiento para utilizar los fondos disponibles con cargo al FER para las tan necesitadas plazas de reasentamiento;
- Aumentar el impacto de los PRP, asegurándose de que se ofrezcan plazas de reasentamiento en coherencia con los casos identificados para reasentamiento por el ACNUR, de acuerdo con la financiación recibida con este fin, y que provienen de países cubiertos por los PRP con poblaciones de refugiados numerosas y vulnerables ;
- Apoyo continuado a países del norte de África que buscan la estabilidad y el progreso económico, incluyendo a través del reparto de la responsabilidad por medio del reasentamiento.

Conclusión - Es hora de consolidar los progresos y seguir avanzando

Dinamarca se encuentra ante un gran desafío - así como ante una excelente oportunidad - para consolidar los progresos realizados hasta ahora en el desarrollo de la SECA. Los próximos meses serán cruciales a la hora de determinar si se puede cumplir el plazo de 2012 para completar el sistema común. Se insta a la Presidencia a mantener y aprovechar el impulso logrado hasta ahora en el proceso de refundición de los instrumentos de asilo, a la vez que se apoyan mayores avances en la cooperación práctica.

La integración puede parecer un desafío mayor en tiempos económicos difíciles. Sin embargo, se podría argumentar que justamente en esos momentos es mucho más importante. Los refugiados y otros beneficiarios de protección deben ser apoyados para encontrar vías de contribución a sus sociedades de acogida aprovechando todo su potencial, en beneficio de todos.

La solidaridad - tanto dentro de la Unión Europea como más allá - seguirá siendo un tema importante en todos los debates de los próximos meses en materia de asilo. A la hora de asumir compromisos en el ámbito de la solidaridad dentro de la UE, hay que tener en cuenta tanto las obligaciones legales que emanan del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE como los problemas prácticos a los que la UE se enfrenta dentro de sus fronteras. El reparto de responsabilidades en las relaciones de la EU con terceros países es un reto aún más apremiante, especialmente con aquellos países que acogen la mayor parte de los refugiados del mundo y no cuentan con los recursos adecuados para hacerlo. Se recomienda especialmente a la UE, bajo el liderazgo de Dinamarca, que mantenga este punto de vista global.

¹ Declaración de la Unión Europea en el 60^º aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (27 de Octubre 2011) disponible en:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/125703.pdf

² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el Establecimiento de un Programa Conjunto de Reasentamiento de la UE (COM (2009) 447 final), disponible en:

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

³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *¿Al Fin Seguros? Legislación y práctica en determinados Estados miembros de la UE respecto a los solicitantes de asilo que huyen de la violencia indiscriminada*, 27 de julio de 2011, disponible en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e2ee0022.html>

⁴ Comisión Europea: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la mejora dentro de la solidaridad de la UE en materia de asilo, 2 de diciembre de 2011, COM (2011) 835, disponible en:

http://ec.europa.eu/homeaffairs/news/intro/docs/201112/1_EN_ACT_part1_v6.pdf

⁵ Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, 2000 / C 364/01, disponible en:

http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

⁶ 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 de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida ("Dublín II") (COM (2008) 820, 3 Diciembre 2008) y sobre la propuesta de reglamento del Consejo relativa a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del [Reglamento de Dublín II] (COM (2008) 825 , 3 de diciembre de 2008), 18 de marzo de 2009, disponible en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/49c0ca922.html>

La Comisión Europea: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que establece los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, 3 de diciembre de 2008, COM (2008) 820 final, disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0820:FIN:EN:PDF>

⁷ Explicación detallada de la propuesta modificada que acompaña el documento Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto de protección internacional (refundición), 1 de junio de 2011, COM (2011) 319 final ANEXO, disponible en:

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0319\(01\):FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0319(01):FIN:EN:PDF)

⁸ Nota: los solicitantes de asilo rechazados y otros que no tienen derecho a permanecer en un Estado miembro están sujetos a la Directiva de Retorno (Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008 sobre normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de nacionales de terceros países), que regula minuciosamente el uso de la detención previa a la expulsión en los arts. 15-8.

⁹ Artículo 8, propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas para la recepción de solicitantes de asilo (versión refundida), 1 de junio de 2011, COM (2011) 320 final, véase también el artículo 18, PMD (APD), y el artículo 31, Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

¹⁰

Alice J. Edwards, "Back to Basics: El derecho a la libertad y a la seguridad de las personas, y 'Alternativas a la detención' de los refugiados, solicitantes de asilo, apátridas y otros migrantes", abril de 2011, PPLA/2011/01.Rev.1, disponible en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dc935fd2.html>

¹¹

Comisión Europea: Plan de Acción sobre Menores No Acompañados (2010-2014), 6 de mayo de 2010, COM (2010) 213 final, disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:EN:PDF>

¹²

Aproximadamente 30.000 personas llegaron de Libia a Italia y Malta durante el conflicto en la primera parte de 2011, en comparación con más de 1 millón de personas que salieron de Libia en general y huyeron principalmente a los países vecinos.

¹³

Considerando 5, Reglamento (UE) no 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, que establece una Oficina Europea de Apoyo al Asilo, disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:EN:PDF>

¹⁴

Comisión Europea: Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países, 20 de julio de 2011, COM (2011) final 455, disponible en:

http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_EN_ACT_part1_v10.pdf

¹⁵

Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, *Protectores, Proveedores, Supervivientes: Diálogo con las Mujeres Refugiadas en Finlandia*, Octubre de 2011, disponible en:

<http://www.unhcr.org/4ec3d7606.pdf>

¹⁶

Programa de Estocolmo - Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (2010/C 115/01) pág. 33-34, disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF>

¹⁷

Comisión Europea: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *El Enfoque Global de la Migración y la Movilidad*, 18 de noviembre de 2011, COM (2011) 743 final, disponible en:

http://ec.europa.eu/homeaffairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v9.pdf