



UNHCR
ACNUR
La Agencia de la ONU
para los Refugiados



España. La sociedad vasca abre sus puertas a las familias refugiadas de Siria. Octubre de 2019
© ACNUR/Markel Redondo

RECOMENDACIONES DE ACNUR PARA LAS PRESIDENCIAS SUECA Y ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (UE)

Enero a diciembre de 2023

Contenido

Resumen ejecutivo	3
Introducción	7

Sección uno: Negociación de una reforma del asilo sostenible basada en el Pacto

I.	Garantizar el acceso al territorio y procedimientos de asilo justos y eficaces	10
II.	Abordar las violaciones de los derechos humanos en las fronteras	14
III.	Reforzar el monitoreo y la planificación de contingencia	16
IV.	Garantizar condiciones de acogida adecuadas y desarrollar alternativas a la detención (ATD, por sus siglas en inglés)	17
V.	Reforzar la solidaridad dentro de la UE y el principio de responsabilidad compartida	18
VI.	Garantizar el rápido retorno de las personas solicitantes de asilo cuya solicitud haya sido denegada, respetando el debido proceso	19
VII.	Promover la integración e inclusión de las personas a las que se concede asilo	21
VIII.	Aumentar el acceso al reasentamiento y a vías complementarias	22
IX.	Garantizar el acceso a la reunificación familiar	23
X.	Abordar la apatridia	24

Sección dos: Prestar más apoyo a los países y las regiones donde viven la mayoría de las personas desplazadas por la fuerza

I.	Alianza con terceros países	26
II.	El apoyo financiero de la UE debe seguir el ritmo de las crecientes necesidades	27
III.	El apoyo financiero de la UE debe ser flexible	27
IV.	Objetivo del diez por ciento en IVDCI: la UE debe hacer un seguimiento y reporte transparente de su gasto en desplazamientos forzados e informar al respecto	28
V.	La UE debe mostrar avances en el nexos	29
VI.	Defender las crisis olvidadas	30

RESUMEN EJECUTIVO

Dos años después de la publicación de la propuesta de Pacto sobre Migración y Asilo de la Comisión Europea, se ha avanzado en las negociaciones durante las presidencias francesa y checa del Consejo de la Unión Europea (UE) de 2021. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) insta a las próximas presidencias sueca y española a que sigan trabajando para encontrar soluciones para las personas desplazadas, en consonancia con la hoja de ruta conjunta¹ sobre el plazo para la finalización del Pacto. Sin embargo, a ACNUR aún le preocupa la persistencia de las expulsiones violentas en las fronteras exteriores de la UE, en violación del derecho internacional. Se espera de los Estados Miembros (EM) que defiendan plenamente el derecho a solicitar asilo y ajusten su legislación y prácticas a las normativas de la UE y al derecho internacional. Crear sistemas sostenibles, rápidos y justos, incluso en tiempos de crisis, es posible.

ACNUR ha acogido con satisfacción la decisión de activar la Directiva de Protección Temporal (DPT) en respuesta a la emergencia de Ucrania en los EM² como una forma de brindar protección inmediata contra la devolución y un nivel de vida básico a las personas refugiadas, lo que incluye el acceso a los servicios sociales y de salud, al alojamiento y al mercado laboral. Su implementación práctica demuestra que los movimientos de personas refugiadas a gran escala

pueden gestionarse de manera eficaz. Tras seis meses desde la activación de la DPT, ACNUR también ha llevado a cabo una investigación sobre la implementación práctica de la Directiva que se centra en el acceso de las personas refugiadas a los derechos y en sus principales obstáculos³. En particular, permitir a las personas refugiadas desplazarse a otros lugares más allá del primer país de asilo ha contribuido a reducir las crecientes presiones sobre los países vecinos de Ucrania y a aumentar la solidaridad entre los EM. Ha ayudado a hacer posible que las personas refugiadas contribuyan activamente y, al darles la opción de reunirse con familiares y redes comunitarias existentes en otros países, ha logrado evitar la dependencia excesiva de los sistemas estatales en los primeros países de asilo⁴.

Algunos elementos del Pacto sobre Migración y Asilo —como el Reglamento sobre crisis y fuerza mayor y la nueva propuesta de Reglamento de instrumentalización— prevén importantes derogaciones de las obligaciones de los EM en virtud del acervo de asilo y del derecho internacional en determinadas situaciones. Incluyen disposiciones que conllevan el riesgo de que se reduzca el espacio de protección en Europa, algo que ACNUR desaconseja encarecidamente. ACNUR desea además señalar a las presidencias sueca y española la importancia de que las instituciones de la UE

1 Sala de prensa del Parlamento Europeo, Migration and Asylum: Roadmap on the way forward agreed between European Parliament and rotating Presidencies (Migración y asilo: hoja de ruta sobre lo acordado entre el Parlamento Europeo y las presidencias rotatorias), 7 de septiembre de 2022, disponible en inglés en: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220905IPR39714/migration-and-asylum-road-map-on-way-forward-agreed>.

2 ACNUR, Declaraciones sobre la decisión de la UE de ofrecer Protección Temporal a los Refugiados que huyen de Ucrania, 4 de marzo 2022, disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/press/2022/3/6222094f4/declaraciones-sobre-la-decision-de-la-ue-de-ofrecer-proteccion-temporal.html>.

3 ACNUR, *The Implementation Of The Temporary Protection Directive - Six Months On* (La implementación de la Directiva de Protección Temporal: seis meses después), octubre de 2022, disponible en inglés en: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/96266>.

4 ACNUR, *The EU Temporary Protection Directive in Practice 2022* (La Directiva de Protección Temporal de la UE en práctica 2022), mayo de 2022, disponible en inglés en: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/93633>.

tengan un enfoque renovado en la negociación y la adopción del Pacto sobre Migración y Asilo, al mismo tiempo que se considera una reformulación de los elementos que engloban las derogaciones. ACNUR está dispuesto a prestar su apoyo. Los diversos elementos del Pacto presentan una oportunidad tangible de establecer un marco jurídico capaz de garantizar el acceso a procedimientos de asilo justos y eficaces, así como de crear mecanismos funcionales de solidaridad y responsabilidad compartida sin recurrir a derogaciones.

Como primera presidencia de 2023, Suecia ha hecho públicas sus prioridades⁵ y su programa de Justicia y Asuntos de Interior⁶, que refleja muchas de las cuestiones y consideraciones expuestas en este documento. ACNUR celebra que se haga hincapié en el avance de las negociaciones sobre el Pacto y en la creación de un sistema de asilo eficaz, el apoyo a las personas refugiadas forzadas a huir de Ucrania, el retorno digno, operativo y efectivo de las personas solicitantes de asilo rechazadas, y la defensa del principio del Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos.

El Pacto también destaca el papel reforzado de la UE como socio para promover mejores soluciones y protección para las personas forzadas a huir a nivel mundial. Dado que el 74% de las personas refugiadas del mundo son acogidas en países de renta baja y media, el compromiso de la UE con la solidaridad mundial y la alianza con terceros países es primordial para obtener resultados significativos para aquellas personas desplazadas por la fuerza y para las comunidades que las acogen. ACNUR recomienda encarecidamente que las dos próximas presidencias faciliten las discusiones para garantizar que la solidaridad mundial se

refleje en las decisiones de la UE en materia de políticas y financiación al trabajar con terceros países.

La **Sección uno** de este documento describe los componentes básicos de un sistema de asilo funcional en la UE, que ACNUR aconseja a las presidencias que tengan en cuenta:

1. Garantizar el acceso al territorio y abordar las violaciones de los derechos humanos en las fronteras: es esencial preservar el acceso al territorio y los procedimientos a la llegada a la UE y a nivel mundial, en un momento en que el número de personas desplazadas en el mundo alcanza máximos históricos y las necesidades humanitarias aumentan. ACNUR sigue manifestando su gran preocupación por las continuas expulsiones sistemáticas y cada vez más violentas en las fronteras exteriores de la UE. Las diversas violaciones de los derechos humanos que conllevan son claramente contrarias a la legislación de la UE y al derecho internacional. ACNUR anima a la rápida puesta en marcha de mecanismos nacionales de supervisión independientes (INMM, por sus siglas en inglés).

2. Desarrollar procedimientos de asilo justos y eficaces en la UE y condiciones de acogida dignas: es fundamental seguir desarrollando sistemas de asilo funcionales para determinar de forma rápida y justa si una persona solicitante de asilo necesita protección internacional. Ahora que el Reglamento sobre Procedimientos de Asilo (APR, por sus siglas en inglés) se vuelve a poner en discusión, ACNUR recuerda a las presidencias que contar con procedimientos justos y eficaces puede favorecer la prosperidad de los sistemas de asilo, al tiempo que se fomenta la confianza en el sistema de asilo y se reducen las situaciones

⁵ Presidencia sueca del Consejo de la UE, Prioridades de la Presidencia sueca del Consejo de la UE, 2022, disponible en:

<https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/priorities/?etrans=es>.

⁶ Presidencia sueca del Consejo de la UE, Programa de la Presidencia sueca, 2022, disponible en:

<https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/programme-of-the-presidency/?etrans=es>.

de limbo prolongado. La Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA, por sus siglas en inglés) estará en buenas condiciones para ayudar en este sentido, y se aconseja a los EM que utilicen cada vez más los mecanismos de apoyo que la nueva agencia puede ofrecer para alcanzar este fin. Parte de un sistema de asilo funcional incluye condiciones de acogida adecuadas y dignas mientras se tramita la solicitud de asilo, junto con una capacidad y unos recursos humanos disponibles suficientes para cumplir las obligaciones que impone la legislación vigente de la UE. ACNUR sigue oponiéndose firmemente a los acuerdos que pretenden trasladar a las personas refugiadas y solicitantes de asilo a terceros países sin contar con salvaguardias y normas suficientes. Tales acuerdos simplemente delegan las responsabilidades en materia de asilo, eluden las obligaciones internacionales y se oponen a la letra y el espíritu de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

3. Reforzar la solidaridad y responsabilidad compartida dentro de la UE y el servicio de búsqueda y salvamento (SAR, por sus siglas en inglés): los procedimientos de asilo justos y eficaces deben ir acompañados de medidas de solidaridad funcionales. El equilibrio adecuado entre la responsabilidad de los EM de tramitar las solicitudes debe complementarse con medidas de solidaridad apropiadas. La Declaración de Solidaridad de 2022 constituye una buena base para un mecanismo previsible de búsqueda, salvamento y desembarco que salve vidas. ACNUR espera que el compromiso político se traduzca en una actuación rápida y práctica y, en última instancia, en una mejor protección para las personas que huyen de la guerra, la violencia y la persecución.

4. Por último, el **retorno** de quienes se determine que no necesitan protección internacional es un elemento final importante de un sistema de asilo que funciona correctamente. Los retornos deben ser operativos y eficaces y deben llevarse a cabo tras el debido proceso con las salvaguardias pertinentes. ACNUR celebra la función de la Coordinadora de Retornos de la UE siempre que los EM y la Comisión Europea se comprometan a fortalecer y capacitar su papel en la promoción de retornos efectivos de las personas solicitantes de asilo rechazadas. Los Estados están obligados a garantizar a las personas solicitantes de asilo el acceso a su territorio y a procedimientos justos y eficaces, antes de tomar medidas que afecten su expulsión. Además, los retornos deben ser respaldados por medidas de reintegración que garanticen su sostenibilidad.

La **Sección dos** del documento de recomendaciones describe ámbitos concretos en los que las próximas presidencias del Consejo pueden colaborar con la Comisión Europea y los EM en relación con el apoyo de la UE a los países y las regiones en los que vive la mayoría de las personas desplazadas por la fuerza. Esto incluye recomendaciones sobre cómo las presidencias sueca y española pueden asociarse con terceros países, utilizando todos los instrumentos disponibles, para avanzar en la solidaridad a nivel mundial con los países y las comunidades de acogida, al tiempo que se mantienen unos sistemas de asilo funcionales. Las recomendaciones también instan a las presidencias a abogar por un pronto aumento de los presupuestos humanitarios de la UE y de los EM para 2023 y animan a la Comisión Europea a diseñar una hoja de ruta hacia una financiación más flexible para las situaciones de desplazamiento forzado a nivel mundial que complemente lo previsto para la situación de

Ucrania. Del mismo modo, ACNUR recomienda que las presidencias exijan una financiación de la UE que sea transparente y previsible para los desplazamientos forzados, mediante una presentación de informes más regular sobre los avances realizados ante los Grupos de Trabajo del Consejo y las Comisiones del Parlamento Europeo (PE) pertinentes. Por último, ACNUR insta a las presidencias del Consejo a aprovechar oportunidades como el próximo Foro Humanitario Europeo para aumentar la visibilidad en torno a las situaciones humanitarias prolongadas y hacer un balance de la financiación humanitaria asignada a las crisis olvidadas.

INTRODUCCIÓN

Al entrar en el tercer año desde que la Comisión Europea propuso su Pacto sobre Migración y Asilo, los desplazamientos forzados a nivel mundial han aumentado a un ritmo alarmante. En la actualidad, 103 millones de personas en todo el mundo han sido desplazadas a la fuerza por la guerra, la violencia, la persecución y los abusos a los derechos humanos. De ellas, 27 millones eran personas refugiadas a finales de 2021⁷. Esta cifra duplica ampliamente la de hace 10 años⁸. Desde entonces, la invasión de Ucrania por parte de la Federación Rusa —que provocó la crisis de desplazamiento forzado más rápida y una de las mayores desde la Segunda Guerra Mundial— y otras emergencias, desde África hasta Afganistán y más allá, han agravado la crisis de desplazamiento a nivel mundial. Se necesita de manera urgente una reforma del asilo sostenible, justa y pragmática en la UE para proteger a las personas desarraigadas de sus hogares y que solicitan protección internacional, que vaya acompañada de solidaridad y responsabilidad compartida a nivel mundial.

La acogida de las naciones europeas a las personas refugiadas ucranianas ha demostrado el liderazgo mundial positivo y la respuesta realmente admirable de la UE a las personas refugiadas de una manera eficiente, justa y coordinada. La activación de la DPT por primera vez ha generado muchas lecciones y buenas

prácticas que pueden servir de base para una reforma sostenible de los sistemas de asilo. La respuesta de la UE a Ucrania no debe ser la excepción, sino que puede servir de modelo para una respuesta significativa en el futuro, como ha subrayado la presidenta de la Comisión Europea⁹.

ACNUR ha recibido con satisfacción los avances realizados en el último año en relación con la propuesta del Pacto sobre Migración y Asilo. Son pasos en la dirección correcta hacia un marco común que equilibre la solidaridad y la responsabilidad compartida en la UE. Es posible avanzar realmente hacia un sistema justo que apoye por igual a las personas desplazadas por la fuerza y a los EM, y ACNUR celebra el compromiso y la cooperación entre las próximas presidencias hasta 2024 y el PE en la hoja de ruta sobre el Pacto¹⁰.

Además de sobrepasar las capacidades y los recursos financieros de la UE y los EM, los efectos de la crisis en Ucrania sumados a los del clima y la pandemia por COVID-19, han aumentado la vulnerabilidad de quienes ya estaban en situación de riesgo y han obligado a muchos más a huir y convertirse en personas desplazadas por la fuerza. Si bien el apoyo excepcional de todos los actores relevantes —incluida la UE— ha mostrado una solidaridad sin precedentes con Ucrania, la naturaleza prolongada de otros conflictos en todo el mundo requiere un enfoque coherente y eficaz

7 ACNUR, *Mid-Year Trends 2022* (Informe semestral de tendencias de 2022), 27 de octubre de 2022, disponible en inglés en: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/635a578f4/mid-year-trends-2022.html>.

8 ACNUR, Informe de Tendencias Globales: desplazamiento forzado en 2021, 16 de junio de 2022, disponible en: <https://www.acnur.org/tendencias-globales.html?query=informe%20de%20tendencias%20globales>.

9 Comisión Europea, Discursos sobre el estado de la Unión 2022, disponible en: https://state-of-the-union.ec.europa.eu/index_es.

10 Sala de prensa del Parlamento Europeo, *Migration and Asylum: Roadmap on the way forward agreed between European Parliament and rotating Presidencies* (Migración y asilo: hoja de ruta sobre lo acordado entre el Parlamento Europeo y las presidencias rotatorias), 7 de septiembre de 2022, disponible en inglés en: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220905IPR39714/migration-and-asylum-roadmap-on-way-forward-agreed>.

en la acción exterior de la UE a nivel mundial. Esto implica una política coherente y un apoyo financiero de la UE previsible y flexible. Las enseñanzas que nos dejó la implementación de las políticas y la respuesta financiera de la UE en relación con la situación de Ucrania deberían hacerse extensivas a la política exterior de la UE en un sentido más amplio.

1 NEGOCIACIÓN DE UNA REFORMA DEL ASILO SOSTENIBLE BASADA EN EL PACTO

Bajo las presidencias portuguesa y francesa del Consejo de la UE, se han logrado avances significativos en el Pacto sobre Migración y Asilo, a saber, la entrada en vigor del Reglamento de la Agencia de Asilo de la UE en enero de 2022 y los acuerdos sobre los mandatos de negociación del Consejo sobre el Reglamento de control y el Reglamento Eurodac en junio de 2022. ACNUR aplaude estos recientes avances como parte de la necesidad de crear un sistema de asilo justo y sostenible en Europa para las personas que huyen de la violencia y la persecución en todo el mundo. La historia de Europa en materia de asilo y protección a las personas necesitadas tiene muchos años. Con la crisis en Ucrania, se ha demostrado la capacidad de Europa para lograr un planteamiento organizado y viable del asilo que beneficie a los Estados y salvaguarde los derechos de las personas refugiadas. Tales valores comunes europeos, aplicados de forma no discriminatoria a todas las personas refugiadas y solicitantes de asilo, permiten un acceso seguro al territorio por parte de las personas solicitantes de asilo, procedimientos justos y eficaces en las fronteras y modelos previsibles de solidaridad dentro de la UE.

En vista de la cronología prevista en la Hoja de Ruta para la concreción de las negociaciones del Pacto para 2024, ACNUR reitera su disponibilidad para proporcionar conocimientos prácticos y viables con el fin de apoyar a los EM y a las presidencias, junto con la Comisión Europea, en virtud de lo dispuesto en los siguientes documentos: Mejorar la protección de los refugiados en la Unión Europea y el mundo¹¹; las *Recommendations for the Pact* (Recomendaciones para el Pacto)¹²; Justos y Rápidos: Documento de Discusión del ACNUR sobre Procedimientos Acelerados y Simplificados en la Unión Europea¹³; y las Consideraciones prácticas para unos procedimientos en frontera justos y rápidos, y mecanismos de solidaridad en la Unión Europea¹⁴. Al mismo tiempo, ACNUR recuerda a las próximas presidencias sueca y española del Consejo de la UE que los avances realizados en materia de responsabilidad, incluida la gestión de las fronteras exteriores, deberán acompañarse de medidas de solidaridad significativas dentro de la UE.

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

12 ACNUR, *UNHCR's Recommendations for the European Commission's Proposed Pact on Migration and Asylum* (Recomendaciones de ACNUR para el Pacto sobre Migración y Asilo propuesto por la Comisión Europea), enero de 2020, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/5e3171364.html>.

13 ACNUR, Justos y Rápidos: Documento de Discusión del ACNUR sobre Procedimientos Acelerados y Simplificados en la Unión Europea, 25 de julio de 2018, disponible en: <https://www.refworld.org/es/topic,57f504724e,57f5091d49,5b9c56784,0,...html>.

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

I. GARANTIZAR EL ACCESO AL TERRITORIO Y PROCEDIMIENTOS DE ASILO JUSTOS Y EFICACES

El 22 de junio de 2022, el Consejo adoptó¹⁵ los mandatos de negociación sobre el Reglamento Eurodac y el Reglamento de control, instrumentos clave para la gestión de las fronteras exteriores en el marco del nuevo Pacto. ACNUR ha defendido sistemáticamente un proceso ágil desde el momento de llegada¹⁶, que incluya la fundamental identificación de la vulnerabilidad y de necesidades específicas y, en este contexto, ACNUR acoge con satisfacción aspectos de la propuesta de la Comisión Europea que deben llevarse a cabo en consonancia con las salvaguardias jurídicas y con pleno respeto del derecho a solicitar asilo¹⁷. No obstante, ACNUR manifiesta su preocupación por la aplicación de “la ficción de no entrada” de las propuestas del Pacto en materia de procedimientos de control y fronterizos, que podría excluir importantes salvaguardias consagradas en las leyes internacionales sobre derechos humanos y refugio.

El acceso al territorio de las personas que deseen solicitar asilo debe garantizarse en cumplimiento del derecho de solicitar asilo y del principio de no devolución. Se recuerda a las presidencias que estas obligaciones jurídicas no pueden

derogarse, ni siquiera en tiempos de emergencia o en situaciones en las que un tercer país instrumentalice los flujos migratorios irregulares. A partir de las experiencias recientes durante la situación de la pandemia por COVID-19, y en otras emergencias a gran escala, las necesidades de flexibilidad y adaptación en tiempos de crisis siguen permitiendo mantener el registro básico para garantizar el acceso a la asistencia y los servicios esenciales. Además, los procedimientos de asilo deben llevarse a cabo de acuerdo con las salvaguardias jurídicas existentes, incluido el derecho a un recurso efectivo. Siempre deben existir salvaguardias procesales adicionales para las personas con necesidades y vulnerabilidades específicas¹⁸.

Procedimientos de control y la ficción de no entrada

ACNUR desea recordar a las presidencias, en especial en el marco de la propuesta del Reglamento de control y del Reglamento de instrumentalización, que las personas solicitantes de asilo no deben recibir sanciones por su llegada irregular y que los documentos de viaje o de identidad no deben ser una condición previa para la entrada en el territorio¹⁹. Como ha subrayado recientemente el Tribunal de Justicia

15 Consejo de la Unión Europea, comunicado de prensa, Asilo y migración: el Consejo aprueba mandatos de negociación sobre el Reglamento Eurodac y el Reglamento de control y veintidós Estados adoptan una declaración sobre la solidaridad, 22 de junio de 2022, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/06/22/migration-and-asylum-pact-council-adopts-negotiating-mandates-on-the-eurodac-and-screening-regulations/>.

16 ACNUR, *UNHCR Recommendations for the European Commission's Proposed Pact on Migration and Asylum* (Recomendaciones de ACNUR para el Pacto sobre Migración y Asilo propuesto por la Comisión Europea), enero de 2020, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/5e3171364.html>.

17 ACNUR insiste en que los EM deben seguir respetando la primacía del derecho de la UE y las obligaciones jurídicas internacionales. A pesar de cualquier artificio o ficción de la no entrada, los Estados siguen vinculados por sus obligaciones en virtud de la Carta de los derechos fundamentales de la UE, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Convención de 1951.

18 En este sentido, también hay que recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), la no devolución y el acceso a los procedimientos de asilo no requieren una solicitud formal de asilo. Consulte TJUE, Gran Sala, *Commission v Hungary* (Comisión Europea c/ Hungría), C-808/18, 17 de diciembre de 2020, párrafo 97, según el cual, la presentación de una solicitud de asilo no requiere “formalidad administrativa alguna”.

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

de la Unión Europea (TJUE)²⁰, el derecho a solicitar asilo no debe depender del modo de llegada al territorio del Estado²¹.

El mandato del Consejo para negociar con el PE sostiene la ficción de no entrada en el Reglamento de control, pero incluye una cláusula de exención de responsabilidad específica según la cual esto no significa que la ficción se extienda a las negociaciones sobre el APR. En el marco de los debates sobre el APR reformado en el Consejo, ACNUR vuelve a expresar su preocupación por la ficción de la no entrada en el procedimiento en frontera propuesto para el asilo y el retorno. En el Reglamento de instrumentalización, la ficción de no entrada seguiría aplicándose durante 16 semanas en el procedimiento en frontera de emergencia, lo que supone una extensión respecto de las 12 semanas en los procedimientos en frontera que se proponen en el APR reformado. ACNUR considera que no hay justificación para que este período sea tan largo y pide a las presidencias que reconsideren la ficción de no entrada, a la vista de tantos motivos de preocupación. En concreto, en el caso de que las condiciones de acogida y la posible detención de personas se rigieran por la legislación nacional y las obligaciones de registro de la normativa de la UE solo se aplicarían una vez finalizado el control, a ACNUR le preocupa que esto provoque retrasos en las obligaciones de registro, condiciones de acogida deficientes y detenciones más largas.

Se valora el control eficaz a la llegada que incluya la identificación temprana de la vulnerabilidad, lo que puede contribuir al buen funcionamiento del sistema de asilo. Un control inicial debe incluir una identificación temprana y mecanismos de derivación eficaces para las víctimas de la trata, las personas con necesidades específicas y las niñas y los niños no acompañados, a fin de proporcionarles apoyo y asistencia oportunos, y a continuación, una evaluación integral llevada a cabo por personal competente²².

Procedimientos justos y eficaces

Los procedimientos justos y eficaces para determinar los méritos dentro de la UE siguen siendo la piedra angular de una reforma sostenible del asilo. Las presidencias deben garantizar la implementación de salvaguardias procesales plenas en los procedimientos de asilo, incluida la evaluación acelerada en los procedimientos fronterizos de asilo para las solicitudes manifiestamente infundadas, lo que debería decidirse según una evaluación sobre el fondo de la solicitud. Las presidencias también deberían considerar la posibilidad de establecer procedimientos simplificados y priorizados para las solicitudes manifiestamente fundadas, a fin de aumentar la eficacia del procedimiento para las personas que puedan tener necesidades de protección internacional y reducir las situaciones de “limbo”²³. Esto es preferible al uso de procedimientos de admisibilidad para determinar

20 Consulte TJUE, Sala Primera, *M.A. v. Valstybes sienos apsaugos tarnyba* (M.A. c/ Valstybes sienos apsaugos tarnyba), C-72/22 PPU, 30 de junio de 2022, según el cual, una norma, que en situación de afluencia masiva prohíbe a las personas solicitantes de asilo solicitar protección internacional y permite su detención por entrada irregular, no respeta el derecho de la UE.

21 La Carta de la UE se aplica siempre que los Estados ponen en práctica la ley de la UE y todos los derechos garantizados en ella deben respetarse durante los procedimientos de control y fronterizos. Entre ellos figuran los derechos a la dignidad, a la libertad y a un recurso efectivo y la prohibición de los malos tratos y las expulsiones colectivas. Es importante destacar que la protección en virtud del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) no depende de que se haya admitido formalmente a la persona solicitante en el territorio, y los Estados deben cumplir las salvaguardias pertinentes en las zonas fronterizas o de tránsito, incluso cuando puedan denominarse “zonas internacionales”. Consultar *N.D. and N.T. v. Spain* (N.D. y N.T. c/ España) [GC], números 8675/15 y 8697/15, 13 de febrero de 2020, párrafo 184; *Amuur v France* (Amuur c/ Francia), número 19776/92, 25 de junio de 1996, párrafo 52.

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

rápidamente si la persona solicitante tiene derecho a permanecer en la UE o debe regresar²⁴.

La protección no solo tiene que estar disponible de acuerdo con la ley, sino que también debe ser eficaz en la práctica. Por lo tanto, no se puede responder la pregunta de si existen normas de trato acordes con la Convención de 1951, su Protocolo de 1967 y el derecho internacional de los derechos humanos sin examinar las obligaciones jurídicas internacionales, la legislación nacional y la práctica real de implementación del Estado en cuestión²⁵. Una garantía teórica del principio de no devolución y otras salvaguardias fundamentales de los derechos humanos, que no sean efectivas en la práctica, no resultan adecuadas²⁶.

ACNUR celebra la entrada en vigor del Reglamento 2021/2303 en enero de 2022, por el que se crea la Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA) en sustitución de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés). Como agencia de asilo de pleno derecho, la EUAA tiene un mandato ampliado que le permite prestar apoyo operativo a los EM de la UE para lograr una mejor implementación de las normas del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) de forma armonizada y coherente. La autoridad reforzada de la EUAA ofrece mayores oportunidades para fortalecer la colaboración y buscar la complementariedad con

ACNUR para desarrollar procedimientos de asilo justos y eficaces en la UE, con pleno respeto del derecho a solicitar asilo y del principio de no devolución, que sustentan el trabajo de ambas agencias. Es necesario un mayor esfuerzo en los Balcanes Occidentales para desarrollar una gestión de las fronteras que tenga en cuenta la protección, en el contexto del apoyo al desarrollo de capacidades proporcionado por las agencias de la UE. Se recuerda a las presidencias que el mandato de la EUAA consiste en ayudar a los EM a cumplir sus obligaciones en materia de asilo con arreglo a la legislación de la UE y fortalecer las buenas prácticas.

Activación de la Directiva de Protección Temporal en respuesta a la emergencia en Ucrania

La protección temporal complementa el régimen de protección internacional para personas refugiadas y se utiliza con eficacia como respuesta de emergencia a los movimientos masivos de personas refugiadas²⁷. La activación de la Directiva de Protección Temporal (DPT) en Europa no tiene precedentes, y su implementación práctica demuestra que los movimientos de personas refugiadas a gran escala pueden gestionarse de manera que se reconozcan las necesidades de protección internacional y se garantice un acceso

23 ACNUR, Justos y Rápidos: Documento de Discusión del ACNUR sobre Procedimientos Acelerados y Simplificados en la Unión Europea, 25 de julio de 2018, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5b9c56784.html>; ACNUR, Consideraciones prácticas para unos procedimientos en frontera justos y rápidos, y mecanismos de solidaridad en la Unión Europea, 15 de octubre de 2020, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5f9dced94.html>.

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

25 ACNUR, Consideraciones legales sobre el acceso a la protección y la relación entre las personas refugiadas y el tercer país en el contexto del retorno o traslado a terceros países seguros, abril de 2018, disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=60475c924>.

26 ACNUR, *UNHCR Comments on the Law on 'International Protection and other Provisions' (Greece)* (Comentarios de ACNUR sobre la Ley de "Protección internacional y otras disposiciones" [Grecia]), febrero de 2020, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/5ee3590e4.html>.

27 ACNUR, Directrices sobre protección temporal o acuerdos de estancia, febrero de 2014, disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=59560f154>.

rápido a la seguridad, la documentación y los derechos humanos²⁸.

Tras seis meses desde la activación de la DPT, ACNUR ha llevado a cabo una investigación sobre la implementación práctica de la Directiva que se centra en el acceso de las personas refugiadas a los derechos²⁹. En concreto, se examinan los principales obstáculos que impiden a las personas refugiadas acceder a los derechos que les otorga la Directiva, como el registro, la documentación, la educación, la protección social, el empleo, la atención médica, el alojamiento, la reunificación familiar y la asistencia a personas con necesidades específicas.

ACNUR señala que las enseñanzas que nos dejó la activación de la DPT, incluidos los sistemas implementados por los Estados en virtud de la DPT (que preveían una confirmación acelerada del estatuto y un acceso rápido a los derechos y las obligaciones), tienen consecuencias de mayor alcance y potencialmente positivas para la gestión de los sistemas de asilo. Estos enfoques tienen el potencial de aumentar la autosuficiencia; reducir la dependencia de los sistemas de acogida, asistencia y protección social; y mejorar la inclusión. ACNUR recomienda que las presidencias intenten aprovechar estas experiencias y, cuando proceda, hacerlas extensivas a los procedimientos de asilo. La experiencia adquirida con la DPT puede inspirar cambios positivos y prácticos en el SECA.

Derogaciones del SECA

Tanto la propuesta de Reglamento de instrumentalización (2021) como de Reglamento sobre crisis y fuerza mayor (2020) de la Comisión Europea prevén importantes derogaciones de las obligaciones de los EM en virtud del acervo de asilo en situaciones de instrumentalización o de crisis y fuerza mayor. A ACNUR le preocupa que las propuestas normalicen y politicen derogaciones sustanciales del SECA, lo que contribuye a reducir el espacio de protección en la UE.

Por ejemplo, dada la definición poco clara de la noción central de “instrumentalización”, la propuesta da a los EM un gran margen para activar un procedimiento de gestión de la migración y el asilo de emergencia, que corre el riesgo de restringir de manera significativa los derechos humanos y las garantías de las personas refugiadas y solicitantes de asilo durante un largo período. En la práctica, esta legislación podría impulsar a los EM a desviarse arbitrariamente de las normas comunes del acervo de asilo existente, y así crear una situación de incertidumbre jurídica y prácticas divergentes dentro de la UE. Esto implica largos procedimientos obligatorios en las fronteras para todas las personas solicitantes, retrasos en el registro, limitación del derecho a condiciones materiales de acogida y falta de disposiciones específicas sobre el derecho a un recurso efectivo.

28 ACNUR, *The EU Temporary Protection Directive in Practice 2022* (La Directiva de Protección Temporal de la UE en práctica 2022), mayo de 2022, disponible en inglés en: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/93633>.

29 ACNUR, *The Implementation Of The Temporary Protection Directive - Six Months On* (La implementación de la Directiva de Protección Temporal: seis meses después), octubre de 2022, disponible en inglés en: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/96266>.

Recomendaciones clave:

- Garantizar, a través del Consejo y de la participación en la Junta Directiva de la EUAA, que la EUAA disponga de los recursos adecuados para su mandato ampliado, y que se busquen sinergias con otras partes interesadas con el fin de maximizar la capacidad de responder de manera eficaz a los desafíos emergentes.
- Animar a los EM a conceder un acceso sostenido al territorio y a los procedimientos de asilo, y abogar por la supresión de la ficción de no entrada en la propuesta de Reglamento de control y en el APR reformado, así como en el Reglamento de instrumentalización.
- Advertir enérgicamente contra el uso de amplias derogaciones al sistema de asilo de la UE, como se propone en el Reglamento de instrumentalización y el Reglamento de crisis, ya que dichas derogaciones podrían reducir el espacio de protección en Europa y posiblemente socavar los objetivos del SECA perjudicando el potencial de normas armonizadas y estándares uniformes en todos los EM.

II. ABORDAR LAS VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS FRONTERAS

ACNUR sigue manifestando su preocupación por las expulsiones sistemáticas y cada vez más violentas en las fronteras exteriores de la UE, que en muchos casos afectan de manera desproporcionada a las personas más vulnerables, entre ellas las mujeres y las niñas y los niños. Las diversas violaciones de los derechos humanos que conllevan son claramente contrarias a la legislación

de la UE y al derecho internacional, lo que incluye el principio de no devolución. Los EM deben poner fin a estas prácticas, y se deben investigar las denuncias creíbles. Como ha reiterado recientemente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, se deben investigar las denuncias creíbles³⁰, a la vez que se preserva el acceso al territorio y los procedimientos de asilo³¹, incluso en tiempos de pandemia, como han demostrado muchos países de Europa.

El mandato del Consejo para el Reglamento de control ha suavizado los mecanismos nacionales de supervisión independientes (INMM) propuestos en él y ha reducido el papel de la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA, por sus siglas en inglés). ACNUR recuerda a las presidencias sueca y española que los INMM siguen siendo herramientas de apoyo esenciales para que los Estados gestionen las fronteras con un enfoque de protección. ACNUR aboga desde hace tiempo por la aplicación de dichos mecanismos y se siente alentado por la propuesta del Pacto a este respecto, que insta a los EM de la UE a ponerlos en marcha sin demora en vista de las continuas denuncias de expulsiones automáticas en las fronteras exteriores comunes.

Las denuncias de graves violaciones de los derechos humanos en el contexto de las operaciones de gestión de fronteras continúan siendo motivo de gran preocupación. ACNUR valora el papel proactivo del agente de derechos fundamentales (FRO, por sus siglas en inglés) de Frontex en el monitoreo sistemático de las operaciones a lo largo de las fronteras exteriores de la UE, la emisión de recomendaciones y opiniones específicas y la propuesta de medidas de mitigación. El FRO investigó incidentes, entre ellos expulsiones colectivas y malos tratos a personas en movimiento,

30 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Safi and Others v Greece* (Safi y otros c/ Grecia), n.º 5418/15, 7 de julio de 2022

31 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *D.A. and Others v Poland* (D.A. y otros c/ Polonia), n.º 51246/17, 8 de julio de 2021 y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *M.K. and Others v Poland* (M.K. y otros c/ Polonia), n.ºs 40503/17, 42902/17 y 43643/17, 23 de julio de 2020

en relación con los cuales planteó repetidamente sus preocupaciones a la Junta Directiva de la Agencia, e instó a los EM a investigar a fondo las presuntas violaciones y a adoptar medidas adecuadas para garantizar el cumplimiento de la legislación de la UE.

Para garantizar la eficacia de las investigaciones de las denuncias de incidentes creíbles, ACNUR sigue abogando por el establecimiento de INMM eficaces dotados de los recursos y medios necesarios para cumplir su mandato. Las medidas correctivas y el seguimiento de las conclusiones de las investigaciones y las recomendaciones correspondientes continúan siendo cruciales y deben aplicarse de forma proactiva. La FRA también ha reiterado la importancia de los INMM y recientemente ha publicado orientaciones para ayudar a los EM a establecer tales mecanismos³².

También puede lograrse un mayor grado de monitoreo y rendición de cuentas sobre el respeto de los derechos humanos en la UE mediante la creación de la figura del FRO de la EUAA. Según lo dispuesto en el Reglamento de la EUAA, el FRO supervisará el respeto de los derechos humanos en todas las actividades de la Agencia, en consonancia con la estrategia de derechos humanos que adopte la misma. El mecanismo del FRO, actualmente en fase de desarrollo, desempeñará por tanto un papel clave para la protección de los derechos humanos de las personas solicitantes de asilo en los EM de la UE.

Además, la implementación de la política estratégica plurianual para la Gestión Integrada de las Fronteras Europeas (EIBM, por sus siglas en inglés), prevista en el artículo 8, apartado 4, del Reglamento 2019/1896 de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), sería un requisito previo para el funcionamiento del

espacio Schengen, ya que permitiría un enfoque integral de la gestión de las fronteras exteriores y la implementación efectiva del mandato de Frontex. El respeto de los derechos humanos debe reflejarse debidamente en la estrategia.

Recomendaciones clave:

- Instar a los EM que pongan fin a las expulsiones automáticas y a las violaciones de derechos en las fronteras, al tiempo que garanticen una investigación adecuada de todas las presuntas violaciones en las fronteras y el seguimiento de las recomendaciones del FRO de Frontex de conformidad con el derecho internacional y de la UE aplicable en todos los procedimientos en las fronteras.
- Animar a la nueva Dirección de Frontex a avanzar en la implementación de medidas de diligencia debida de acuerdo con las recomendaciones del FRO, el PE y las disposiciones pertinentes del Reglamento 2019/1896.
- Apoyar el establecimiento de INMM que garanticen la transparencia y la investigación efectiva de incidentes que impliquen la violación de los derechos humanos.
- Apoyar la implementación de la política estratégica plurianual para la EIBM y la alineación con ella de las estrategias de la Gestión Integrada de las Fronteras de los EM.
- Garantizar, a través del Consejo y de la participación en la Junta Directiva de la EUAA, que se asignen los recursos adecuados al FRO de la EUAA para que este nuevo mecanismo pueda contribuir de forma eficaz al monitoreo y el avance de los derechos humanos en la UE.

³² Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Establishing national independent mechanisms to monitor fundamental rights compliance at EU external borders* (Establecimiento de mecanismos nacionales independientes para supervisar el cumplimiento de los derechos fundamentales en las fronteras exteriores de la UE), 14 de octubre de 2022, disponible en inglés en:

<https://fra.europa.eu/en/publication/2022/border-rights-monitoring>.

III. MEJORAR EL MONITOREO Y LA PLANIFICACIÓN DE CONTINGENCIA

Los mecanismos de alerta temprana, las evaluaciones de necesidades coordinadas y las herramientas sólidas de planificación de contingencia son instrumentos cruciales para garantizar que la UE esté preparada para situaciones de aumento de llegadas. Estas herramientas tienen la capacidad de establecer mecanismos que pueden activarse rápidamente en caso de un aumento de las llegadas, lo que permitiría desviar los recursos con rapidez hacia donde más se necesitan y garantizar una respuesta sólida que preserve el respeto de los derechos humanos y los procedimientos de registro, acogida y asilo³³. Esto se suma a los INMM para los derechos humanos en las fronteras exteriores de la UE, anteriormente mencionados, que ACNUR y la Oficina Regional para Europa de la Oficina de Derechos Humanos de la ONU han solicitado³⁴.

En respuesta a la crisis de Ucrania, la EUAA ha intensificado su apoyo operativo a los EM de la UE. Hasta ahora se han concluido cuatro nuevos planes operativos en 2022 y se han modificado otros seis para ayudar a los EM a implementar la protección temporal. El nuevo Reglamento de la EUAA hace mayor hincapié en la planificación de contingencia, por ejemplo, mediante la creación de un Grupo de Reserva de Asilo compuesto por personas expertas de los EM, que se desplegará rápidamente en caso de presión desproporcionada sobre el sistema de asilo y acogida en el que opera la EUAA.

El Reglamento de la EUAA le asigna el mandato de supervisar la implementación del SECA y evaluar la preparación de los EM para manejar situaciones de presión. Sin embargo, el mecanismo de monitoreo de la EUAA está suspendido en virtud de una cláusula denominada *sunrise* o “de arranque”³⁵, que limita la capacidad de la EUAA para fortalecer sus funciones de monitoreo.

Recomendaciones clave:

- Animar a los EM a que utilicen los mecanismos de apoyo que puede ofrecer la EUAA y a que se comprometan con ésta a elaborar planes de contingencia eficaces en coordinación con los actores pertinentes, especialmente en situaciones de presión sobre los sistemas de asilo y acogida. ACNUR está dispuesto a ayudar en este proceso.
- Garantizar que, en el momento en que entre en vigor la “cláusula *sunrise*”, se implemente debidamente la función de monitoreo del Reglamento de la EUAA y se le faciliten a la Agencia las herramientas necesarias para supervisar con eficacia la implementación del SECA y puedan adoptarse medidas en función de los resultados del ejercicio de monitoreo. ACNUR está dispuesto a apoyar el mecanismo de monitoreo de la EUAA.

33 Para ver más información, véase ACNUR, *UNHCR Recommendations for the European Commission's Proposed Pact on Migration and Asylum* (Recomendaciones de ACNUR para el Pacto sobre Migración y Asilo propuesto por la Comisión Europea), enero de 2020, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/5e3171364.html>.

34 Oficina Regional para Europa de la Oficina de Derechos Humanos de la ONU y ACNUR, *Joint Consultation on Independent National Monitoring Mechanisms proposed in the EU Pact on Migration and Asylum* (Consulta conjunta sobre los mecanismos nacionales de supervisión independientes propuestos en el Pacto sobre Migración y Asilo de la UE), 23 de febrero 2021, disponible en inglés en: <https://europe.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?News-%20ID=2596&LangID=E>.

35 Artículo 73 del Reglamento de la EUAA.

IV. GARANTIZAR CONDICIONES DE ACOGIDA ADECUADAS Y DESARROLLAR ALTERNATIVAS A LA DETENCIÓN (ATD, por sus siglas en inglés)

Las presidencias deben subrayar la importancia de contar con suficiente capacidad de acogida y condiciones de acogida seguras y dignas durante todo el procedimiento. Además, en el marco de los procedimientos fronterizos, los EM deben velar por que se disponga de la capacidad y los recursos humanos suficientes para cumplir las obligaciones que impone la legislación vigente de la UE, incluido el suministro de información adecuada y oportuna, la garantía de que las personas tengan una entrevista personal y la prestación de asistencia jurídica, interpretación y representación sin costo. Esto aumentaría la rapidez y la equidad de los procedimientos, lo que permitiría una determinación más rápida de la solicitud de asilo.

ACNUR desaconseja el uso de la detención de las personas solicitantes de asilo como medida obligatoria para todas las llegadas. Cuando se recurra a la detención, deben respetarse las garantías procesales y los derechos humanos, en particular en relación con el acceso a la asistencia jurídica, incluso en el marco de las actividades iniciales de control y entrevista que llevan a cabo en la frontera los agentes nacionales encargados de hacer cumplir la ley y el Cuerpo Permanente de Frontex. Tales consideraciones deberían reflejarse en el acuerdo final sobre la política estratégica plurianual de la EIBM. En ningún caso se debe detener a las niñas y los niños por

motivos relacionados con la inmigración, y es necesario que existan mecanismos de atención accesibles y adecuados para garantizar la recepción correcta de las niñas y los niños y sus familias³⁶. Es preferible y posible recurrir a las ATD³⁷.

ACNUR acoge con satisfacción la referencia adicional a las ATD en el mandato de negociación del Consejo sobre el Reglamento de control y anima a que se celebren discusiones sobre la legislación pertinente, incluido el APR reformado, para que también se tengan en cuenta las ATD. Resulta preocupante que el Reglamento de instrumentalización no excluya la posibilidad de que el procedimiento de emergencia se realice bajo detención y corra el riesgo de permitir la detención de facto. Hace poco, el TJUE ha reiterado que, habida cuenta de la importancia del derecho a la libertad, la detención debe limitarse a las situaciones estrictamente necesarias³⁸.

Recomendaciones clave:

- Pedir a los EM que faciliten el acceso a unas condiciones de acogida adecuadas en el momento del registro, en particular a las personas solicitantes de asilo que llegan a través de las fronteras exteriores de la UE, y que utilicen los fondos de la UE disponibles y el apoyo de las agencias de la UE para tal fin.

36 Para obtener más información, consulte OIM, ACNUR y UNICEF, *Safety and dignity for refugee and migrant children: recommendations for alternatives to detention and appropriate care arrangements in Europe* (Seguridad y dignidad para las niñas y niños refugiados y migrantes: recomendaciones sobre alternativas a la detención y disposiciones adecuadas para su cuidado en Europa), julio de 2022, disponible en inglés en: <https://www.unhcr.org/62c3f1464>.

37 Entre los recursos se incluye un curso en línea de ACNUR y el programa Educación en derechos humanos para profesionales jurídicos (HELP, por sus siglas en inglés) sobre las alternativas a la detención por inmigración, con el objetivo de apoyar los esfuerzos de profesionales del derecho y de otros ámbitos que trabajan en el campo de la migración. El curso se basa en el análisis y guía práctica sobre alternativas a la detención de inmigrantes del Comité Directivo de Derechos Humanos (CDDH) del Consejo de Europa. Acceso al curso en inglés disponible en: <http://help.elearning.ext.coe.int/login/index.php>; Consejo de Europa, CDDH, *Practical guidance on alternatives to immigration detention: Fostering effective results* (Orientaciones prácticas sobre alternativas a la detención de inmigrantes: Promover resultados eficaces), disponible en inglés en: <https://rm.coe.int/practical-guidance-on-alternatives-to-immigration-detention-fostering-/16809687b1>.

38 Consulte TJUE, Sala Primera, *M.A. v. Valstybes sienos apsaugos tarnyba* (M.A. c/ Valstybes sienos apsaugos tarnyba), C-72/22 PPU, 30 de junio de 2022.

- Abogar por la pronta identificación de las personas con necesidades específicas y su derivación cuando sea necesario, incluido el alojamiento adecuado a las necesidades identificadas (incluidas las mujeres en situación de riesgo, los núcleos familiares encabezados por una sola persona, las niñas y los niños no acompañados o separados, las personas mayores y las personas con discapacidad).
- Promover la realización de auditorías de seguridad en las instalaciones utilizadas con fines de acogida para identificar posibles riesgos, especialmente los relacionados con la violencia de género, la trata o la explotación y el abuso, con las correspondientes medidas de mitigación y sistemas de monitoreo establecidos.
- Abogar por que la detención se utilice solo como último recurso, cuando proceda y por una causa legítima, y que nunca se detenga a niñas y niños por motivos relacionados con la inmigración. Dar prioridad a las ATD para todas las personas solicitantes de asilo, en particular las que tienen necesidades específicas, y garantizar disposiciones de atención accesibles y adecuadas para las niñas y los niños y sus familias.

V. REFORZAR LA SOLIDARIDAD DENTRO DE LA UE Y EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

ACNUR celebra la Declaración de Solidaridad, [adoptada por el Consejo en junio de 2022](#)³⁹. Aunque es de carácter voluntario, este plan supone un importante avance, ya que ofrece

plazas de reubicación, además de ayuda financiera y responsabilidad compartida en toda la UE con aquellos EM a los que llega la mayoría de las personas solicitantes de asilo. ACNUR anima a los EM liderados por las presidencias sueca y española a plasmar este compromiso político en una actuación rápida y práctica en favor de las personas más necesitadas. Los principios rectores que guíen las discusiones sobre la reubicación deben incluir la unidad familiar, independientemente de la naturaleza de la solicitud, los vínculos efectivos con los EM y el interés superior de los menores en el caso de niñas y niños no acompañados.

ACNUR anima además a las próximas presidencias del Consejo a seguir esforzándose por establecer un mecanismo legislativo de solidaridad, en particular en los casos de SAR y desembarco en las negociaciones del Pacto. Se anima a las presidencias a que se inspiren en medidas *ad hoc* como la Declaración de La Valetta de 2019 y la Declaración de Solidaridad de 2022 en la búsqueda de una reforma legislativa sostenible. Mientras tanto, ACNUR invita a las presidencias a animar a los EM a aumentar su capacidad y actividades de SAR, incluido con el apoyo de Frontex. Las actividades de SAR deben estar en consonancia con la posición de ACNUR sobre los retornos a Libia⁴⁰ y el desembarco debe llevarse a cabo en un puerto seguro. La búsqueda y el salvamento, al igual que la protección de las personas refugiadas, dependen de una cooperación internacional eficaz. Los Estados costeros, los Estados de abanderamiento, otros Estados, la navegación comercial y la sociedad civil tienen entre todos un

39 Presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea, *First step in the gradual implementation of the European Pact on Migration and Asylum: modus operandi of a voluntary solidarity mechanism* (Primer paso en la implementación gradual del Pacto europeo sobre Migración y Asilo: *modus operandi* de un mecanismo voluntario de solidaridad), 22 de junio de 2022, disponible en inglés en:

<https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/first-step-in-the-gradual-implementation-of-the-european-pact-on-migration-and-asylum-modus-operandi-of-a-voluntary-solidarity-mechanism-1/>.

40 ACNUR, Posición de ACNUR sobre los retornos a Libia (actualización II), septiembre de 2018, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5c5db7474.html>.

papel importante que desempeñar⁴¹.

De acuerdo con el Plan de acción de la UE contra el tráfico ilícito de personas migrantes⁴², la UE debe procurar desarticular las redes de tráfico ilícito, y al mismo tiempo garantizar la protección de la población migrante y las personas refugiadas, entre otras cosas asegurando el derecho a solicitar asilo a quienes necesiten protección internacional, identificando y derivando a las personas vulnerables, impidiendo la separación de las familias durante los viajes migratorios y desarrollando mecanismos de búsqueda de personas desaparecidas. Los EM deben abordar el tráfico de personas migrantes y evitar al mismo tiempo los riesgos de criminalización de quienes prestan asistencia humanitaria a quienes la necesitan.

Recomendaciones clave:

- Animar a los EM a que incrementen los compromisos y cumplan aquellos contraídos en virtud de la Declaración de Solidaridad.
- Trabajar para establecer un mecanismo legislativo de solidaridad, en particular para los casos de SAR y desembarco en las negociaciones del Pacto sobre Migración y Asilo.
- Animar a los EM a aumentar su capacidad y actividades de SAR, también con el apoyo de Frontex.

- Animar a los EM a garantizar de forma eficaz la protección de la población migrante y las personas refugiadas y combatir al mismo tiempo el tráfico de personas migrantes.

VI. GARANTIZAR EL RÁPIDO RETORNO DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO CUYA SOLICITUD HAYA SIDO DENEGADA, RESPETANDO EL DEBIDO PROCESO

El funcionamiento y la integridad de los sistemas de asilo de la UE dependen también del retorno de quienes no necesitan protección internacional. Por lo tanto, las políticas y prácticas de retorno eficaces para las personas que no son refugiadas son esenciales para mantener sistemas de asilo creíbles y evitar desplazamientos secundarios. Por ello, ACNUR apoya el uso de todos los instrumentos disponibles para garantizar que los retornos y la readmisión se lleven a cabo de forma eficaz.

A lo largo de todo el procedimiento, las personas solicitantes de asilo deben recibir información sobre los programas de retorno voluntario y tener la oportunidad de valerse de la asistencia para el retorno voluntario. Si esto no se produce, los retornos pueden tener lugar tras una decisión final de asilo negativa alcanzada después de un procedimiento justo, con la debida consideración de los aspectos humanitarios y relacionados con

41 ACNUR, *Legal considerations on the roles and responsibilities of States in relation to rescue at sea, non-refoulement, and access to asylum* (Consideraciones jurídicas sobre las funciones y responsabilidades de los Estados en relación con el salvamento marítimo, la no devolución y el acceso al asilo), 1 de diciembre de 2022, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/6389bfc84.html>.

42 Comisión Europea, Plan de Acción renovado de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2021-2025) COM (2021), 29 de septiembre de 2021, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2021:591:FIN>.

la apatridia. Sin embargo, algunas prácticas recientes apuntan a una denegación de entrada sin un análisis de las circunstancias individuales que socava el derecho a solicitar asilo y el principio de no devolución⁴³. Los Estados están obligados a garantizar a las personas solicitantes de asilo el acceso a su territorio y a procedimientos justos y eficaces, antes de tomar medidas que afecten su expulsión.

ACNUR acoge con satisfacción la ampliación del mandato de Frontex para facilitar también el retorno voluntario y la reintegración de las personas que no necesitan protección internacional, y anima a que se estreche la colaboración con entidades especializadas, incluidas las de la sociedad civil, para acompañar a las personas retornadas en su proceso de reintegración. Del mismo modo, ACNUR se complace con el creciente papel de monitoreo de los monitores de derechos fundamentales (FRM, por sus siglas en inglés) de Frontex para garantizar el respeto de los derechos humanos en todas las operaciones de retorno dirigidas por Frontex. Este elemento debería reflejarse debidamente en la implementación de la política estratégica plurianual del EIBM, en su componente relativo a los derechos humanos. La recientemente nombrada coordinadora de

retornos de la UE también desempeñará un papel esencial a la hora de ayudar a los EM a hacer más eficaces sus procedimientos de retorno.

Sin embargo, deben respetarse las garantías contra la devolución y las posiciones de ACNUR sobre retorno, incluidas, entre otras, las últimas posiciones relativas a Ucrania, Etiopía, Gaza, Libia y Afganistán⁴⁴. Además, todos los retornos deben apoyarse mediante medidas de reintegración integrales y sostenibles que vayan más allá de los paquetes de asistencia financiera y que acompañen a la persona en su camino de reintegración a mediano y largo plazo.

Recomendaciones clave:

- Apoyar los procedimientos de retorno con medidas de reintegración globales y sostenibles. Garantizar que los acuerdos con terceros países en materia de retorno sean exhaustivos y equilibrados.
- Promover la ampliación de programas de retorno y reintegración voluntaria asistida (AVRR, por sus siglas en inglés) en todos los EM para apoyar retornos sostenibles y dignos, incluso en los trabajos de la refundición de la Directiva sobre el retorno.

43 ACNUR, *UNHCR observations on the draft law amending the Act on Foreigners and the Act on Granting Protection to Foreigners in the territory of the Republic of Poland (UD265)* (Observaciones de ACNUR sobre el proyecto de ley que modifica la Ley de Extranjería y la Ley de Protección de Extranjeros en el territorio de la República de Polonia [UD265]), 16 de septiembre de 2021, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/61434b484.html>.

44 ACNUR, Posición de ACNUR sobre los retornos a Ucrania, marzo de 2022, disponible <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=62837d3b4>; ACNUR, Nota de orientación sobre las necesidades de protección internacional de las personas que huyen de Afganistán, febrero de 2022, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/6230f48e4.html>. Esta nota de orientación confirma la posición anterior en materia de retorno; es decir ACNUR, Posición del ACNUR sobre los retornos a Afganistán, agosto de 2021, disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=611cd9814>; ACNUR, *UNHCR Position on Returns to Ethiopia* (Posición de ACNUR sobre los retornos a Etiopía), marzo de 2022, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/623079204.html>; ACNUR, *UNHCR Position on Returns to Gaza* (Posición de ACNUR sobre los retornos a Gaza), marzo de 2022, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/6239805f4.html>.

- Garantizar que el nuevo papel de Frontex en materia de retornos, en especial en cuanto a los retornos voluntarios y la asistencia posterior a estos, se base en la amplia experiencia de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil.
- Animar a los EM a colaborar estrechamente con la coordinadora de retornos de la UE y a fortalecer la capacidad de la red de alto nivel de la UE para el retorno con el fin de agilizar y hacer más eficaz el retorno de las personas solicitantes de asilo rechazadas.

VII. PROMOVER LA INTEGRACIÓN E INCLUSIÓN EFECTIVAS DE LAS PERSONAS A LAS QUE SE CONCEDE ASILO

Desde el inicio de la emergencia ucraniana, la Comisión Europea y los EM han subrayado la importancia de garantizar la inclusión y la integración de los beneficiarios. Esta cuestión prioritaria se plasmó en varios documentos de orientación para los EM, basados también en el Plan de Acción en materia de Integración⁴⁵. Si bien en los últimos años se han logrado grandes avances, la inclusión e integración de las personas refugiadas y la población migrante sigue siendo un desafío en toda la UE. ACNUR acoge con satisfacción el Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión de la Comisión Europea, que adopta un enfoque de múltiples partes interesadas y de toda la sociedad con

amplias consultas, lo que incluye a personas refugiadas y solicitantes de asilo. ACNUR recomienda a todas las partes interesadas que se basen en este Plan de Acción e implementen sus objetivos.

Además, ACNUR apoya la propuesta de la CE incluida en la Directiva sobre residentes de larga duración de reducir de cinco a tres el número de años de residencia exigidos, incluso para los beneficiarios de protección internacional, y anima a la rápida adopción de esta medida.

Recomendaciones clave:

- Animar a los EM a que garanticen que se destine un mínimo del 30% del presupuesto global a fomentar medidas de integración y a adoptar medidas prácticas y apoyo a los funcionarios municipales y a los agentes locales de las comunidades de acogida, incluso mediante un acceso más directo a la financiación del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) y una coordinación eficaz.
- Fomentar la rápida adopción de la reforma de la Directiva sobre residentes de larga duración.
- Pedir a los EM que presten apoyo oportuno y adecuado para la inclusión socioeconómica de las personas refugiadas y reduzcan los obstáculos prácticos que la dificultan.

45 Comisión Europea, Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027, 24 de noviembre de 2020, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1632299185798&uri=CELEX%3A52020DC0758>.

- Insistir a los EM sobre la buena práctica de participación de las personas refugiadas en el diseño, la implementación, el monitoreo y la revisión de los programas de integración y promover una narrativa positiva sobre las personas refugiadas y su contribución a las comunidades de acogida.

VIII. AUMENTAR EL ACCESO AL REASENTAMIENTO Y A VÍAS COMPLEMENTARIAS

Se calcula que el número de personas refugiadas que necesitan reasentamiento aumentará a más de 2 millones en 2023⁴⁶. El impacto persistente de la pandemia por COVID-19 y la reciente crisis en Ucrania han supuesto importantes desafíos, ya que provocaron una crisis económica y exacerbaron las vulnerabilidades de las personas más necesitadas, lo que incluye a las personas refugiadas. En este contexto, ACNUR acoge con gran satisfacción el reciente desarrollo y acuerdo alcanzado entre el PE y el Consejo sobre el Reglamento por el que se establece el Marco de Reasentamiento de la Unión⁴⁷, y solicita a las presidencias sueca y española que tomen medidas para garantizar que el proceso finalice y se adopte el Reglamento.

La brecha entre las necesidades y las plazas de reasentamiento disponibles sigue aumentando. El objetivo a nivel mundial para 2023 es reasentar a

100.000 personas refugiadas, y ACNUR recomienda que los EM reasienten, al menos, a 40.000 personas refugiadas en 2023, además de las 8.500 plazas destinadas a personas refugiadas afganas. ACNUR insta a las presidencias sueca y española y a los EM a que garanticen que el reasentamiento siga siendo una prioridad absoluta. El reasentamiento es un mecanismo que salva vidas y una herramienta para ofrecer protección y una solución a quienes están en situación de mayor riesgo, y no debe condicionarse a otros objetivos de la política migratoria.

Aunque la emergencia en Ucrania ha planteado grandes desafíos, los EM han demostrado un compromiso constante con la acogida y admisión de personas refugiadas vulnerables en proceso de reasentamiento procedentes de todo el mundo. En momentos de crisis importantes, la solidaridad prevista en el Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés)⁴⁸ es más pertinente y necesaria que nunca. La propuesta de Pacto sobre Migración y Asilo reclama más solidaridad y esfuerzos por parte de los Estados y otros actores para crear y ampliar programas de reasentamiento y vías complementarias para las personas refugiadas. Los planes de la UE para 2023 y años posteriores deben seguir contribuyendo de manera significativa a estos objetivos. Otras vías esenciales, como la reunificación familiar y las vías complementarias, deben ampliarse y ponerse a disposición de todas las poblaciones de personas refugiadas.

46 ACNUR, *2023 Projected Global Resettlement Needs* (Necesidades mundiales de reasentamiento previstas para 2023), 21 de junio de 2022, disponible en inglés en: <https://www.unhcr.org/publications/brochures/62b18e714/2023-projected-global-resettlement-needs.html>.

47 Comunicado de prensa del Parlamento Europeo, *Asylum and migration: deal reached on new EU resettlement framework* (Asilo y migración: acuerdo sobre el nuevo marco de reasentamiento de la UE), 15 de diciembre de 2022, disponible en inglés en:

<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221214IPR64717/asylum-and-migration-deal-reached-on-new-eu-resettlement-framework>.

48 ACNUR, Pacto Mundial sobre los Refugiados, disponible en: <https://www.acnur.org/pacto-mundial-sobre-refugiados.html>.

Recomendaciones clave:

- Mantener el liderazgo a nivel mundial de la UE en materia de reasentamiento y defender los compromisos de la UE con las personas refugiadas de todo el mundo. Instar a los EM a que ofrezcan más plazas de reasentamiento, a que logren la participación de más países y a que creen programas de reasentamiento de calidad.
- Fomentar la rápida adopción del Marco de Reasentamiento de la Unión para que los programas de reasentamiento sean más previsibles y sostenibles, y aumentar la financiación.
- Trabajar con los socios para ampliar el acceso de las personas refugiadas a programas de vías complementarias, incluido el acceso a vías laborales y educativas; ampliar los programas comunitarios de patrocinio para apoyar los programas de admisión y facilitar la integración de las personas refugiadas.
- Garantizar que el reasentamiento siga siendo una herramienta centrada en la protección y no condicionada a otros objetivos de políticas (migratorias), como la implementación de acuerdos de readmisión o la reducción del número de solicitudes de asilo. Los programas de reubicación o evacuación dentro de la UE deben seguir siendo independientes y complementarios a los compromisos de reasentamiento.

IX. GARANTIZAR EL ACCESO A LA REUNIFICACIÓN FAMILIAR

La continua preocupación por la falta de acceso al territorio de la UE de las personas refugiadas y solicitantes de asilo pone de relieve la importancia crítica de vías seguras y legales. Debe fortalecerse el acceso a la reunificación familiar, como vía basada en el derecho a la unidad familiar y consagrada en instrumentos internacionales y regionales. Los Estados tienen el deber positivo de garantizar un acceso flexible, inmediato y efectivo a los procedimientos de reunificación familiar. En toda la UE, el acceso efectivo de las personas refugiadas a la reunificación familiar se ve dificultado por obstáculos legales y administrativos. El GCR pide a los Estados que establezcan procedimientos eficaces y vías de referencia para facilitar la reunificación familiar de las personas refugiadas.

En el Pacto sobre Migración y Asilo se instaba a los Estados a tomar una postura más flexible y medidas concretas para hacer frente a los obstáculos agilizando los criterios y procedimientos de reunificación familiar, facilitando el acceso a la información y proporcionando asesoramiento y apoyo legal. Las personas desplazadas y refugiadas deben tener un acceso flexible, inmediato y efectivo a los procedimientos de reunificación familiar y la oportunidad de reunirse con sus seres queridos.

Recomendaciones clave:

- En el 20.º aniversario de la Directiva sobre Reunificación Familiar, instar a los EM a que reduzcan los obstáculos al acceso de las personas refugiadas a los procedimientos de reunificación familiar y adopten medidas para garantizar un acceso flexible, inmediato y efectivo a dichos procedimientos.
- Pedir a los EM que aumenten la cooperación entre embajadas y refuercen el papel de las representaciones diplomáticas en el extranjero y que se abstengan de exigir a las personas refugiadas o a sus familiares que se dirijan a las embajadas o a las autoridades del país de origen.
- Exhortar a los EM a que adopten procedimientos flexibles para recibir y tramitar las solicitudes de visado mediante la exención de comparecencias presenciales, cuando sea posible, y a que demuestren flexibilidad en los requisitos de documentación y los requisitos de pruebas mediante una evaluación integral de la totalidad de las pruebas.

X. ABORDAR LA APATRIDIA

En consonancia con las principales peticiones de ACNUR a la UE en materia de apatridia, de conformidad con la Campaña #IBelong (#YoPertenezco) de ACNUR para poner fin a la apatridia en 2024⁴⁹, recordando las Conclusiones del Consejo de 2015 y de cara al Foro Mundial sobre los Refugiados (FMR) de 2023, ACNUR pide a las presidencias sueca y española del Consejo que den prioridad a dos recomendaciones principales.

España ha abogado firmemente por los derechos de las personas apátridas en el pasado, y se le anima a seguir promoviendo la importancia de acabar con la apatridia en la UE durante su presidencia. En el Foro Mundial sobre los Refugiados (FMR) de 2019, España se comprometió a mejorar su procedimiento de determinación de la apatridia.

La presidencia brindaría un momento oportuno para llevar adelante este compromiso y abogar junto a otros EM por la erradicación de la apatridia. Del mismo modo, tras los compromisos de Suecia en el Segmento de Alto Nivel sobre Apatridia de 2019, ACNUR anima al Gobierno sueco a continuar su trabajo sobre la apatridia y a llamar la atención de otros EM sobre estas cuestiones durante su presidencia.

Recomendaciones clave:

- Desarrollar una estrategia global de la UE y un plan de acción para hacer frente a la apatridia dentro de la UE y a nivel mundial.
- Asumir el liderazgo a la hora de traer el problema de la apatridia a la atención de los Grupos de Trabajo “Derechos Humanos” (COHOM, por sus siglas en inglés), “Cooperación para el Desarrollo y Asociaciones Internacionales” (CODEV, por sus siglas en inglés) y “Ayuda Humanitaria y Alimentaria” (COHAFA, por sus siglas en inglés) para apoyar los esfuerzos por acabar con la apatridia a nivel mundial.

49 ACNUR, Campaña IBelong para acabar con la apatridia, disponible en: <https://www.unhcr.org/ibelong/es/>.

2 PRESTAR MÁS APOYO A LOS PAÍSES Y LAS REGIONES DONDE VIVEN LA MAYORÍA DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS POR LA FUERZA

Según el último Informe semestral de tendencias⁵⁰, el 74% de las personas refugiadas del mundo son acogidas en países de renta baja y media. Los países menos desarrollados dan asilo al 22% del total de personas refugiadas. Las perspectivas actuales de soluciones duraderas tradicionales a las situaciones prolongadas de las personas refugiadas siguen siendo limitadas. La repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento están en el núcleo de la respuesta de la UE a los desplazamientos forzados, pero la falta de un enfoque coherente los vuelve muy ineficaces. La repatriación voluntaria es cada vez menos posible, los esfuerzos de integración local son cada vez menores y el número de reasentamientos está lejos de alcanzar los objetivos exigidos.

La crisis ucraniana, sumada a la crisis climática y la pandemia por COVID-19, han tenido amplias repercusiones sociales y económicas a nivel mundial, lo que ha provocado desplazamientos forzados de personas y ha aumentado la vulnerabilidad de quienes ya se encontraban en situación de riesgo⁵¹. Si bien estas circunstancias excepcionales requieren un apoyo excepcional de todos los actores pertinentes —incluida la UE—, la naturaleza prolongada de los conflictos en todo el

mundo y el creciente desplazamiento por desastres⁵² también exigen políticas coherentes de la UE, así como un apoyo financiero de la UE que sea previsible y flexible, en consonancia con el GCR⁵³. Las presidencias sueca y española del Consejo tienen una gran influencia en el compromiso de la UE de proteger y buscar soluciones para las personas desplazadas por la fuerza, al tiempo que garantizan que se avance hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁵⁴.

En el contexto de la respuesta de la UE a los desplazamientos forzados, se ha hecho amplia referencia a los principios de solidaridad mundial y responsabilidad compartida, tal y como se describen en el GCR. ACNUR celebra los avances logrados por la UE y sus EM para promover la inclusión de las personas desplazadas por la fuerza en sus respectivas políticas e instrumentos financieros.

Sin embargo, a lo largo de los años, los principios de solidaridad a nivel mundial y de responsabilidad compartida se han aplicado de forma poco coherente. En cuanto a la financiación, el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la

50 ACNUR, *Mid-Year Trends 2022* (Informe semestral de tendencias de 2022), 27 de octubre de 2022, disponible en inglés en: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/635a578f4/mid-year-trends-2022.html>.

51 ACNUR, *The price the world's forcibly displaced could pay* (El precio que podrían pagar las personas desplazadas por la fuerza del mundo), junio de 2022, disponible en inglés en: <https://reporting.unhcr.org/ukraine-situation/the-price-forcibly-displaced-could-pay>.

52 ACNUR, Cambio climático y desplazamiento por desastres, disponible en: <https://www.acnur.org/cambio-climatico-y-desplazamiento-por-desastres.html>.

53 El Foro Mundial sobre los Refugiados es un acuerdo central en el que los Estados y otros actores se reúnen cada cuatro años para compartir buenas prácticas y contribuir con apoyo financiero, conocimientos técnicos y cambios en las políticas con el fin de ayudar a alcanzar los objetivos del Pacto Mundial. Más información disponible en: <https://www.acnur.org/foro-mundial-sobre-refugiados.html>.

54 Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible, disponible en: <https://sdgs.un.org/es>.

financiación de las personas refugiadas en 2020⁵⁵ concluía que la responsabilidad de acoger a las personas refugiadas se compartía entre la comunidad internacional de forma desigual. Los 10 principales países de asilo receptores de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) en 2019 acogieron al 50% de las personas refugiadas del mundo, y solo recibieron el 42% de la financiación de la AOD para situaciones de refugio⁵⁶. Además, como se ha visto a través de la respuesta de la UE a las recientes crisis dentro de sus fronteras y en su periferia, la solidaridad depende en gran medida de la voluntad política de los gobiernos nacionales y del establecimiento de mecanismos de solidaridad específicos. La aplicación del principio de responsabilidad compartida a nivel mundial requiere, por tanto, coherencia a través de acciones específicas. Para ello es necesario aplicar un marco armonizado, tanto en la dimensión interna como externa de los desplazamientos forzados, y ofrecer un nivel coherente de protección a las personas refugiadas dentro y fuera de las fronteras europeas.

I. ALIANZA CON TERCEROS PAÍSES

ACNUR acoge con satisfacción la creación del mecanismo de coordinación operativa para la dimensión exterior de la migración (MOCADDEM) a cargo de la presidencia francesa del Consejo, incluido el enfoque de alianza estratégica con países prioritarios clave. ACNUR reconoce que los retornos de quienes se determine que no necesitan protección internacional son un elemento importante de un sistema de asilo que funcione correctamente. En cuanto a esto, ACNUR apoya el uso de todos los instrumentos disponibles para garantizar que los retornos y la

readmisión se lleven a cabo de forma eficaz. No obstante, ACNUR pide con insistencia a la UE que reconozca, a través de sus planes de acción pertinentes, a muchos de los países socios prioritarios como comunidades de acogida de grandes poblaciones de personas refugiadas. Este reconocimiento permitiría a los países socios contar con la UE como socio de apoyo político y financiero para mantener y fortalecer el espacio de protección.

Como socio en la búsqueda de soluciones, ACNUR vuelve a subrayar la importancia de que la UE mantenga el diálogo con los países de origen, tránsito y asilo a lo largo de todo el proceso de repatriación voluntaria, de modo que se identifiquen y aborden los posibles obstáculos mediante una asistencia financiera específica, entre otras cosas. En este sentido, ACNUR reconoce el importante papel de las próximas presidencias a la hora de poner en práctica las asociaciones clave mediante la implementación de los respectivos planes de acción y de garantizar que los grandes países de acogida se beneficien de los instrumentos de acción exterior de la UE.

Del mismo modo, dado que la EUAA está incrementando su compromiso en iniciativas de desarrollo de capacidades fuera de la UE –con un enfoque geográfico primario en los Balcanes Occidentales, Turquía, Oriente Medio y Norte de África (MENA, por sus siglas en inglés) y Níger– ACNUR insta enérgicamente a las presidencias a que ayuden a la EUAA a identificar su valor añadido y a mejorar la complementariedad con otros actores como ACNUR.

55 OCDE, *Financing Forced Displacement* (Financiación de los desplazamientos forzados), disponible en inglés en:

<https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/humanitarian-financing/financing-forced-displacement.htm>.

56 OCDE, *Financing for Refugee Situations 2018-2019* (Financiación para situaciones de personas refugiadas de 2018-2019), 8 de noviembre de 2021, disponible en inglés en: <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/financing-refugee-situations-2018-19.pdf>.

Recomendaciones clave:

- Invitar periódicamente a ACNUR a participar en las discusiones del MOCADDEM para contribuir a informar los procesos de toma de decisiones sobre los planes de acción pertinentes y la acción exterior en general.
- Reflejar el papel de socios clave como los países de acogida de grandes poblaciones de personas refugiadas a la hora de desarrollar los respectivos planes de acción y garantizar el acceso a los instrumentos pertinentes de acción exterior, como el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI).
- Apoyar a la EUAA en la mejora de la cooperación y la complementariedad con los actores pertinentes en los países socios prioritarios.

II. EL APOYO FINANCIERO DE LA UE DEBE SEGUIR EL RITMO DE LAS CRECIENTES NECESIDADES

Las necesidades humanitarias a nivel mundial siguen creciendo a un ritmo preocupante. En 2022, se necesitaban 52 mil millones de euros para cubrirlas, 14 mil millones más que en 2021. Se espera un nivel de necesidades similar para 2023. La UE demostró una vez más su apoyo rápido y sustancial en respuesta a las nuevas crisis de 2022, entre ellas, la crisis de Ucrania, las inundaciones de Pakistán y la inseguridad alimentaria.

Este papel de liderazgo debe mantenerse en 2023, pero solo será posible si se abordan las causas subyacentes de las crisis y si el presupuesto humanitario de la UE logra seguir el ritmo de las crecientes necesidades. Aunque las presiones inflacionistas a nivel mundial están teniendo graves repercusiones en Europa, que se traduce en presupuestos ajustados, sigue siendo indispensable que la UE continúe dando esperanzas a los millones de personas que sufren situaciones de emergencia, ya sean causadas por conflictos, por el clima o por una combinación de ambos factores. La UE, en estrecha colaboración con otros actores, puede y debe afrontar el desafío.

Recomendaciones clave:

- Abogar por un pronto aumento del presupuesto humanitario de la Comisión Europea para 2023.
- Animar a los EM a aumentar sus presupuestos humanitarios.
- Colaborar con la Comisión Europea y los EM para diversificar las fuentes de financiación.

III. EL APOYO FINANCIERO DE LA UE DEBE SER FLEXIBLE

La UE quiere apoyar causas que le son cercanas. Es comprensible. Sin embargo, gran parte de la financiación humanitaria y para el desarrollo a nivel mundial se destina a situaciones específicas con el riesgo de crear lagunas de financiación para muchas otras. Por eso es fundamental que los recursos de la UE no tengan restricciones de uso y sean lo más flexibles posible.

La UE, como mayor donante a nivel mundial, desempeña un papel de liderazgo a la hora de ir más allá de los compromisos del Gran Pacto y de los principios de buena donación y, como tal, a la hora de garantizar que la financiación que destina a sus socios pueda asignarse y reasignarse de forma fluida y rápida a donde más se necesite. Si bien se ha avanzado en la financiación plurianual y previsible, hay que estudiar de forma concreta la flexibilidad de la financiación.

Recomendaciones clave:

- Fomentar un enfoque común entre los EM y la Comisión Europea basado en las buenas prácticas de financiación flexible aplicadas con éxito por algunos EM.
- Animar a la Comisión Europea a diseñar una hoja de ruta hacia una financiación más flexible e iniciar la discusión mediante la organización de una mesa redonda con los EM para identificar vías concretas.

IV. OBJETIVO DEL DIEZ POR CIENTO EN IVDCI: LA UE DEBE HACER UN SEGUIMIENTO TRANSPARENTE DE SU GASTO EN DESPLAZAMIENTOS FORZADOS E INFORMAR AL RESPECTO

ACNUR acoge con satisfacción el objetivo de destinar el 10% del gasto a la migración y los desplazamientos forzados, incorporado en el IVDCI. La inclusión del desplazamiento forzado en el instrumento no humanitario es un claro reconocimiento de la naturaleza prolongada de la mayoría de las situaciones de desplazamiento

forzado y de la necesidad de prestar apoyo a mediano y largo plazo a las personas forzadas a huir y a las comunidades que las acogen. La UE es uno de los pocos donantes que ha plasmado políticas progresistas⁵⁷ en instrumentos financieros, un firme compromiso con la solidaridad a nivel mundial para que nadie se quede atrás a medida que la comunidad internacional avanza hacia los ODS.

Las personas refugiadas, las personas desplazadas internas, las comunidades de acogida y los Gobiernos de terceros países que siguen acogiendo a la mayoría de las personas forzadas a huir necesitan recibir apoyo tangible de socios como la UE. El objetivo del 10% es un paso en la dirección correcta. Sin embargo, hasta ahora, resulta imposible saber cuánto habrá gastado la UE en desplazamientos forzados en virtud del IVDCI. Hacia el final de la presidencia española, la UE tiene la oportunidad de presentar los avances logrados en apoyo de las personas desplazadas por la fuerza y las comunidades de acogida en el segundo Foro Mundial sobre los Refugiados (FMR), que se celebrará en diciembre de 2023.

Además, la OCDE hará un seguimiento de la financiación para el desarrollo al desplazamiento forzado para poder evaluar la contribución de cada miembro del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) a la responsabilidad compartida. Para mostrar el apoyo de la UE a la solidaridad a nivel mundial y contribuir de forma significativa al sistema de seguimiento de la OCDE, ACNUR anima a la UE a desarrollar indicadores que permitan:

57 Comité Económico y Social Europeo, *Lives in Dignity: from Aid-dependence to Self-reliance* (Vidas dignas: de la dependencia de la ayuda a la autosuficiencia), 2016, disponible en inglés en: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/lives-dignity-aid-dependence-self-reliance>; Consejo Europeo, Conclusiones del Consejo relativas al planteamiento de la UE sobre desplazamiento forzado y desarrollo, 2016, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/05/12/conclusions-on-forced-displacement-and-development/>.

1. medir la financiación directa al desplazamiento forzado;
2. medir la financiación para la inclusión de las personas desplazadas por la fuerza en la planificación sectorial de la UE;
3. medir el impacto de la financiación en el desarrollo humano de las personas forzadas a huir y de las comunidades que las acogen.

Recomendaciones clave:

- Animar a los EM a colaborar con la Comisión Europea para desarrollar e implementar indicadores que midan la financiación de los desplazamientos forzados.
- Animar a los EM a colaborar con la Comisión Europea e informar sobre los avances logrados en la financiación del desplazamiento forzado como parte del objetivo del 10% sobre migración y desplazamiento forzado. Los Grupos de Trabajo del Consejo pertinentes deberían presentar informes periódicos y ponerlos a disposición del público.

V. LA UE DEBE MOSTRAR AVANCES EN EL NEXO

Aumentar la complementariedad entre los nexos humanitarios, de desarrollo y de paz (HDP, por sus siglas en inglés) desde el inicio de una crisis es fundamental para abordar las causas subyacentes de los desplazamientos y responder a sus consecuencias. La UE está comprometida con el triple nexo en términos de política⁵⁸ y está implementando el nexo en todas las crisis

importantes más allá de los seis países piloto iniciales de la UE⁵⁹. Se necesita transparencia en la presentación de informes para evaluar si la planificación y la implementación integradas de la UE están aportando mejores resultados a las personas necesitadas, y de ser así, de qué manera. El intercambio de lecciones aprendidas en los siete años de implementación de la política de la UE permitirá extender las buenas prácticas y resolver los obstáculos.

Recomendaciones clave:

- Poner en marcha una discusión de mesa redonda sobre la implementación del nexo que reúna a las organizaciones internacionales, la sociedad civil, los representantes de la UE y los beneficiarios para hacer balance de la implementación del nexo. Los resultados de la mesa redonda pueden contribuir con información a la futura planificación de la UE.
- Animar a los EM a trabajar con la Comisión Europea a través de los Grupos de Trabajo pertinentes para identificar objetivos y puntos de referencia para los contextos regionales que guiarán la futura implementación del nexo hasta el final del presente marco financiero plurianual.

58 OCDE, *DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus* (Recomendación del CAD sobre el nexo entre la ayuda humanitaria, el desarrollo y la paz), febrero de 2019, disponible en inglés en: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.en.pdf>.

59 Seis países prioritarios, con especial atención a las situaciones de desplazamiento prolongado: Chad, Irak, Myanmar, Nigeria, Sudán y Uganda. Más información en las Conclusiones del Consejo, *Operationalizing the Humanitarian-Development Nexus* (Puesta en práctica del nexo entre ayuda humanitaria y desarrollo), mayo de 2017, disponible en inglés en: <https://www.consilium.europa.eu/media/24010/nexus-st09383en17.pdf>.

VI. DEFENDER LAS CRISIS OLVIDADAS

Las crisis olvidadas son crisis humanitarias prolongadas en las que la población recibe ayuda internacional insuficiente o nula. También suelen ser aquellas que reciben poca o ninguna atención de los medios de comunicación. Según el Informe de ACNUR sobre el déficit de financiación de 2022⁶⁰, 12 de las operaciones más importantes de ACNUR sufren una grave falta de financiación, con 612 millones de dólares menos en 2022, en comparación con lo que se gastó en 2021. Como gran actor a nivel mundial, la UE desempeña un papel clave en la defensa de las crisis olvidadas, tanto en el plano financiero como en el político. Hasta ahora, la UE se ha comprometido a destinar al menos el 15% de su presupuesto humanitario anual inicial a las crisis olvidadas y ha demostrado su liderazgo al presidir varias conferencias y plataformas internacionales sobre crisis prolongadas. Este acertado enfoque de las crisis olvidadas debe preservarse y, en la medida de lo posible, potenciarse. Debería asignarse una proporción mayor del presupuesto de la UE a las crisis olvidadas para permitir una financiación coherente basada en las necesidades.

Recomendaciones clave:

- En el próximo Foro Humanitario Europeo, aumentar la visibilidad de las crisis olvidadas.
- Animar a la Comisión Europea a que informe sobre la asignación del 15% de su presupuesto humanitario anual inicial a las crisis olvidadas.
- Movilizar a los EM y a la Comisión Europea para que hagan un balance de su apoyo a las actuales crisis olvidadas y propongan un enfoque más armonizado.
- Comprometerse a presidir conferencias y plataformas de apoyo a las situaciones humanitarias prolongadas en 2023.

ACNUR, enero de 2023

60 ACNUR, *UNHCR's Underfunded Report* (Informe de ACNUR sobre el déficit de financiación), septiembre de 2022, disponible en inglés en: <https://reporting.unhcr.org/underfunded-report-2022>.