



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Los desafíos de los movimientos migratorios mixtos, del acceso a la protección y de la división de responsabilidades en la Unión Europea

Introducción: las llegadas irregulares y las situaciones de ‘presión especial’

- En los últimos años, varios Estados miembros han solicitado la intervención y el apoyo de la Unión Europea (UE) para hacer frente al fenómeno del gran número de personas que han ido llegando de manera irregular a sus fronteras, especialmente a las fronteras meridionales de la UE. Con frecuencia el número de llegadas ha excedido la capacidad de los sistemas de asilo, acogida o integración provocando una situación que la Comisión Europea (CE) describe como de "presión especial".
- En muchos casos las personas que cruzan el Mar Mediterráneo, el Mar Egeo o el Océano Atlántico para alcanzar la UE lo hacen en condiciones arriesgadas, en ocasiones, a bordo de embarcaciones atestadas, no aptas para la navegación marítima y mal equipadas, que son pilotadas por contrabandistas a quienes la seguridad de los pasajeros les resulta indiferente. Se sabe de varios miles de casos de personas ahogadas cada año. La dimensión de estos hechos, unida a la magnitud del movimiento en momentos críticos, hace de las llegadas a las fronteras marítimas un fenómeno especialmente llamativo, lo que contribuye al carácter políticamente sensible de la materia en muchos Estados miembros. Los datos demuestran, sin embargo, que el gran número de entradas irregulares también afecta a los países del Norte de Europa.
- Los países miembros reconocen que la gestión de la inmigración debe llevarse a cabo de conformidad con las obligaciones internacionales, regionales y el acervo comunitario en materia de protección de los refugiados y derechos humanos. Los tratados de la Comunidad Europea, la legislación comunitaria y numerosas declaraciones políticas recuerdan la necesidad de respetar, especialmente, el principio de no devolución. Sin embargo, es necesaria la adopción de medidas concretas para asegurar en la práctica el respeto de estos principios. A este respecto, el ACNUR ha facilitado el desarrollo de conversaciones entre la UE y otros Estados sobre políticas y prácticas de gestión sensibles a la protección en las fronteras que permitan asegurar a quienes buscan refugio el acceso al territorio y a los procedimientos en los que sus solicitudes puedan ser atendidas y se pueda conceder protección efectiva a quienes tengan derecho a ello. Algunas de estas conversaciones han tenido lugar en el ámbito del Plan de 10 Puntos del ACNUR, presentado por la organización a fin de estimular iniciativas en las principales áreas de intervención necesaria.

- El Plan de 10 Puntos refleja cómo el fenómeno de las presiones de inmigración y asilo no es ni sencillo, ni uniforme, entre los países afectados; motivo por el cual, no existe una solución única o directa. El carácter variable del perfil, el número y la condición de las personas que llegan a las diferentes fronteras sugiere que las respuestas deben ser también selectivas y apropiadas. Deben utilizarse datos fidedignos y comparables para valorar el alcance y la naturaleza de las necesidades que puedan producirse en los diversos Estados en distintos momentos. Aunque es probable que los análisis elaborados por los Estados miembros y por Frontex incluyan tales datos, no se hallan disponibles de forma sistemática a otros que podrían hallarse en situación de contribuir constructivamente al debate. La mayor distribución de los mismos podría contribuir al desarrollo de soluciones más precisas y mejor orientadas a fin de colmar las lagunas informativas existentes.
- Hasta la fecha se han presentado una serie de ideas concretas que son, tanto jurídica como práctica y políticamente viables, y podrían contribuir, de manera significativa, a abordar los actuales problemas. Desarrollado y experimentado de forma apropiada, tal "menú" de soluciones podría incluir los elementos siguientes.

1. El reasentamiento en el interior de la UE

- La idea del reasentamiento o redistribución en el seno de la UE de personas reconocidas como refugiados o necesitadas de otras formas de protección internacional fue propuesta en el Pacto sobre Inmigración y Asilo de octubre 2008 y recibió el respaldo de los "Cuatro" Estados en enero de 2009. En su Comunicación sobre la futura agenda 2010-2014 en Asuntos de Justicia e Interior,¹ la UE propuso tal acuerdo bajo el título de "reasentamiento interno"². Aunque la idea debe aún ser desarrollada, la primera impresión es que sus principales proponentes son Estados potencialmente 'remitentes' y que los Estados potencialmente 'receptores' han demostrado escaso interés hasta la fecha. Algunos Estados miembros habían aceptado, en el pasado, a pequeños grupos de personas a las que se había concedido protección sobre una base *ad hoc* en otros Estados. Las preocupaciones que parecen haber impedido un acuerdo más estructurado giran en torno a las siguientes consideraciones: que dar continuidad a tales ofertas adicionales sobrecargaría su propia infraestructura de integración y otras instalaciones; que la reubicación no ayudará a abordar el asunto del considerable número de continuas llegadas, pudiendo, incluso, conllevar un efecto llamada; que la reubicación no estimularía a los países miembros que "remiten" a reforzar sus propias capacidades; y que la reubicación

¹ Comisión Europea. 'Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos - Más libertad en un entorno más seguro', 10 de junio de 2009.

² El ACNUR utiliza el término "reubicación" para hacer referencia al ámbito intra-europeo frente a "reasentamiento interno" que puede confundirse con el reasentamiento de refugiados procedentes de países terceros extracomunitarios en Estados miembros de la UE.

podría realizarse a costa del reasentamiento de refugiados de países terceros o de refugiados incapaces de encontrar soluciones duraderas en aquellos países.

- Para obtener un mayor apoyo y asegurar su viabilidad, la propuesta requiere un mayor desarrollo. El ACNUR está de acuerdo en que debe tratarse de un sistema voluntario que incluya el apoyo del Fondo Europeo para los Refugiados (FER). La cuestión de si avanzar más allá de la etapa piloto inicial de tal acuerdo hacia un sistema más estructurado de solidaridad mediante el reasentamiento, y cómo hacerlo, requiere mayor atención y debate entre los Estados miembros y otras partes interesadas. Resulta evidente que tal sistema tendría que proporcionar amplios incentivos para atraer, con carácter previo, el compromiso de los Estados miembros.
- Entre las cuestiones a considerar por relación a dicho esquema se encuentra la relativa a los criterios de identificación de las personas que podrían ser objeto de reasentamiento. El ACNUR considera que un criterio primordial debe referirse a las personas reconocidas en un Estado miembro que posean un vínculo con otro (incluyendo, por ejemplo, mediante vínculos familiares, relaciones de dependencia u otras conexiones con la comunidad próxima que no diesen lugar a derechos en virtud de Dublín II o de instrumentos de reagrupación familiar). Un segundo criterio importante es el referido a personas con necesidades especiales como, por ejemplo, las relacionadas con el tratamiento médico o los efectos de la tortura o traumas que puedan ser abordados con mayor eficacia en otro Estado miembro. También se podría considerar a los niños separados, en tanto que grupo especialmente vulnerable, que puede ser elegible para la reubicación cuando, sobre la base de evaluaciones de expertos con criterios objetivos, sea determinado que ello repercutirá favorablemente en el interés del menor.
- En todos los casos, será importante obtener el consentimiento de la persona implicada antes de proceder a la reubicación. Ello asegurará que la medida coadyuva a una solución duradera así como a la integración efectiva en el Estado receptor. Ello no sólo redundará en beneficio de la persona afectada, sino también de la sociedad anfitriona en se habrá de integrar.
- Un grupo importante que podría ser considerado para la reubicación prioritaria sería el de las personas rescatadas o interceptadas en el mar que se considere que se hallan necesitadas de protección. La aceptación de esta propuesta podría ayudar a aliviar preocupaciones y evitar disputas relativas a la de responsabilidad derivada del desembarco.
- En el proceso de desarrollo de la idea, podría considerarse la viabilidad de una "clave de distribución" para personas a quienes se ha reconocido necesidades de protección, especialmente en supuestos de dificultades demostradas y admitidas en la capacidad de integración de determinados Estados. Tal mecanismo de distribución o "clave" podría tener en cuenta una serie de factores pertinentes como, potencialmente, el PIB; la superficie territorial; los recursos naturales y otros; la población; la capacidad de las infraestructuras necesarias para la provisión de servicios de protección e

integración; las cuantías anuales de solicitantes de asilo que llegan de forma espontánea; los compromisos de reubicación y otros.

- En el desarrollo ulterior de esta idea podría ser adecuado visitar la razón de ser y la base para el programa del ACNUR del 2003 y subsiguientes propuestas de la Unión Europea. Sin embargo, en las actuales discusiones se destaca que el mecanismo de reubicación se hallaría centrado en los beneficiarios reconocidos de protección, antes que en los solicitantes de asilo. La idea de redistribuir solicitantes de asilo, aunque discutida en algunos ámbitos, es vista por muchos Estados miembros como impracticable y/o indeseable. Ello no es tanto debido a las complejidades legales y prácticas, como a las dificultades de reconciliar la idea con el Sistema de Dublín II.

2. La reunificación familiar en el seno de la Unión Europea

- Los instrumentos y procedimientos comunitarios y nacionales de reunificación familiar proporcionan medios importantes para que las personas reconocidas en un Estado pueden ser autorizadas a reunirse con parientes y a beneficiarse de las redes de apoyo asociadas en otro Estado miembro. El ACNUR apoyaría la revisión de las vías para racionalizar los procedimientos de reunificación familiar en el seno de la UE, para asegurar que resulten accesibles y rápidos, con requisitos que pueden ser efectivamente satisfechos por los refugiados. Existen, por ejemplo, áreas en las que las normas legales deben ser ajustadas a fin de colmar los vacíos existentes. Entre éstas se incluye la ausencia de un derecho a la unificación familiar para las personas que disfrutaban de protección subsidiaria bajo la Directiva de Reunificación Familiar de la UE.
- Dicha acción no sólo promovería el disfrute del derecho a la vida familiar - un derecho consagrado en la Convención Europea de los Derechos del Hombre -, sino que también permitiría a los nacionales de terceros países utilizar los sistemas preexistentes de apoyo social y psicológico.
- Se podría facilitar la reunificación familiar en el interior de la Unión mediante procedimientos administrativos más simples y razonables y con menores períodos de espera, reforzando, así, la comunicación entre los Estados miembros y limitando los costes para los solicitantes y la documentación requerida.

3. El Reglamento Dublín II

- El Reglamento de Dublín II establece criterios para la asignación de responsabilidades entre los Estados miembros a fin de hacer frente a las solicitudes de asilo. Como excepciones a las normas específicas que determinan qué Estado está obligado a resolver una solicitud, el Reglamento permite a los Estados participantes elegir el reunir a los miembros de la familia y a otros familiares dependientes por razones humanitarias (Artículo 15). También otorga un poder discrecional general al Estado miembro para decidir resolver una solicitud incluso aunque, en virtud de los criterios de responsabilidad, no se halle obligado a hacerlo.

- Estas disposiciones proporcionan un mecanismo merced al cual los Estados participantes en el sistema de Dublín II pueden optar, en casos en que hacerlo así ayudaría a otro Estado, por asumir la responsabilidad de resolver algunas solicitudes - y, aliviar de esta manera algunas de las presiones que podrían surgir de la estricta aplicación de los criterios de responsabilidad. Algunos análisis han sugerido que estas disposiciones discrecionales, que permiten la "responsabilidad compartida" de acciones en tales supuestos específicos, son muy poco utilizadas por algunos Estados miembros. Debiera promoverse un uso más amplio de estas disposiciones opcionales en los casos en que hacerlo contribuya a asegurar que el sistema de Dublín no dé lugar a una desproporcionada transferencia de asuntos hacia alguno de los Estados receptores.
- La Comisión Europea presentó enmiendas al sistema de Dublín en su propuesta de diciembre de 2008. La adopción de algunas de las disposiciones propuestas podría, de ser adoptada, contribuir, asimismo, a asegurar una más eficaz responsabilidad compartida con respecto a las solicitudes de asilo. Éstas incluyen, por ejemplo, propuestas para ampliar la definición de los miembros familiares que deben reunirse a tenor del sistema de Dublín II y establecer obligaciones más claras para unir entre sí a personas con relaciones de dependencia. Otra disposición útil se refiere a la suspensión de las transferencias de Dublín II en supuestos en los que un Estado miembro lo solicite sobre la base de la existencia de una "presión especial" sobre sus sistemas de asilo.

4. Equipos de apoyo al asilo

- La propuesta de Reglamento de la Comisión Europea relativa a la creación de una Oficina Europea de Apoyo en materia de Asilo (EASO en siglas inglesas), de 18 de febrero de 2009, prevé que la misma sea responsable de la coordinación de las actividades de 'los equipos de apoyo al asilo' que podrían prestar asistencia en casos de 'presión especial' en el futuro. Dado que la EASO no entrará en funcionamiento antes de 2010, debería atenderse al desarrollo y a la implementación de un acuerdo "piloto" de equipo de apoyo.³
- La evaluación detallada de las necesidades relativas a la capacidad de recepción y tramitación del asilo en cualquier Estado miembro afectado debe constituir un primer paso esencial. Sobre esta base, podría establecerse si la asistencia de otros Estados miembros puede ser desplegada. Aunque tal personal no puede, sin el necesario soporte legal, tomar parte en el proceso de adopción de decisiones de conformidad

³ Del mismo modo que las actividades vinculadas a la Oficina Europea de Apoyo en materia de Asilo (EASO en siglas inglesas), incluyendo el portal y formación para el análisis de la información del país de origen, han sido activados antes de su establecimiento, tal acuerdo piloto podría afrontar las demandas inmediatas y proporcionar una base informada para desarrollar la preparación de la idea.

con la ley nacional, podrían potencialmente aportar otras formas de ayuda, incluyendo:

- El registro de datos personales, información de viaje y cualquier intención de solicitar asilo.
 - Información experta sobre el país de origen (mediante instalaciones en el Estado miembro del que se trate o, a través de la tecnología apropiada, desde otros lugares).
 - Asistencia en materia de traducción.
 - Ayuda orientada a personas con necesidades especiales (incluyendo el posible asesoramiento a las víctimas de traumas; otras formas de asistencia médica).
- Otros Estados miembros podrían ser invitados a designar expertos de sus propios países incluyendo, tanto a funcionarios, como a socios no gubernamentales, para proporcionar la ayuda específica necesaria. Tales equipos podrían, al menos, aliviar algunas de las tensiones a las que se enfrentan actualmente los Estados miembros en las fronteras exteriores. También tendrían el valor de proporcionar una señal tangible de la solidaridad a los Estados miembros que están solicitando más apoyo de la Unión Europea.

5. El retorno

- La expulsión de personas que no buscan protección, o respecto de quienes se ha determinado que no tienen necesidades de protección, ni otras razones para permanecer en el país, también puede aliviar algo los desafíos de capacidad y recursos a los que se enfrentan algunos Estados miembros. Con la disponibilidad de asistencia financiera de la Comisión Europea procedente del Fondo de Retorno, son mayores las posibilidades para que los Estados miembros trabajen cooperativamente a fin de aumentar la eficacia de los esfuerzos con respecto al retorno. Esto puede, a su vez, permitir a las autoridades abordar las necesidades de las personas que tienen derecho a protección, con más espacio político y recursos disponibles para hacerlo.
- La Conclusión del Comité Ejecutivo del ACNUR de 1996 establece los parámetros de la participación del ACNUR con respecto a las personas que no se hallan bajo su mandato. El ACNUR podría considerar, entre otras acciones, la participación en el asesoramiento, la facilitación del diálogo con los países de origen, así como el seguimiento de la situación posterior al retorno. Su participación en el retorno de personas consideradas no refugiados necesitaría ser, claramente, explicada a las ONG homólogas, y a los medios de comunicación.

6. El uso efectivo de los fondos comunitarios

- Aunque cuantiosos recursos financieros han sido hechos disponibles a través del FER y los acuerdos de financiación de emergencia en años recientes, puede ser útil realizar una evaluación de los resultados de tal financiación con objeto de identificar las vías de uso de tales fondos de manera más práctica y efectiva.

- Tal revisión podría ser realizada por la Comisión Europea, e incluir un inventario de todas las asignaciones importantes, así como de los proyectos presentados en respuesta, a fin de establecer una imagen de qué países han sido capaces de utilizarlos para abordar estos procesos. Esto daría un ámbito para la fertilización cruzada, según el cual las aproximaciones empleadas con éxito en un contexto puedan ser replicadas en otros. Podría elaborarse un plan estratégico, en consulta con los Estados afectados y otros socios, para la utilización de los recursos actuales y futuros, así como para la búsqueda, si fuere necesario, de más financiación. Debe, en adelante, prestarse consideración a la aportación de ayuda dirigida a los países afectados para desarrollar proyectos y apoyar su implementación en colaboración con otros Estados miembros, organizaciones y socios no gubernamentales.

7. Los derechos de libre circulación para las personas que gozan de protección internacional

- En la actualidad, a las concesiones de protección internacional en un Estado miembro no se les otorga reconocimiento legal en otro Estado de la Unión. El ACNUR apoya la creación de un sistema de reconocimiento mutuo de las decisiones positivas de asilo a fin de garantizar que las personas reconocidas en un Estado miembro gozan, en los otros, de la protección legal debida a su situación. Dicho reconocimiento mutuo debe conllevar el aumento de los derechos de libre circulación para los beneficiarios tras un período de tiempo determinado. Esto haría que sus derechos se hallasen en mejor concordancia con los de nacionales de terceros países, que tienen derecho a establecerse en otros Estados miembros después de un período determinado de residencia legal en el Estado miembro que les admitió.
- Esta medida podría contribuir a aliviar las presiones especiales sentidas por algunos Estados miembros derivadas de la concesión de protección a un número importante de solicitantes. Tal reconocimiento mutuo y el refuerzo de los derechos de libre circulación proporcionarían a los beneficiarios de protección, cuando éstos reúnan los requisitos legales para los nacionales de países terceros, la oportunidad de establecer su residencia en otros Estados miembros.

8. La cooperación con países terceros

- EL ACNUR continúa apoyando la cooperación con países terceros, incluyendo bajo los auspicios de la denominada ‘dimensión exterior’ del asilo y de la inmigración, como elemento central de la política de asuntos de Justicia e Interior de la Unión Europea. Para el ACNUR, las contribuciones de la UE al asilo y al desarrollo de las capacidades de protección en otros países y regiones, así como el reasentamiento de refugiados procedentes de países de primer asilo de fuera de la Unión, son una prueba de su compromiso en pro del sistema de protección internacional en su conjunto.
- El ACNUR concuerda con que los países terceros pueden y deben ser animados a aceptar sus responsabilidades con respecto a la gestión de la migración, incluyendo la cooperación para el retorno de sus nacionales y el establecimiento de acuerdos

aduaneros eficaces que incorporen las correspondientes garantías para las personas con necesidades de protección internacional. La Unión Europea lidera, con su ejemplo, esta área de actividad y su autoridad, como socio en el desarrollo de capacidades, es ampliamente reconocida.

- Estos estándares no deben verse minados por políticas que pueden parecer ventajosas a corto plazo, pero que podrían, en última instancia, perjudicar el respeto a las normas de protección del refugiado en un contexto más amplio. Además del riesgo de consecuencias legales de las acciones potencialmente contrarias a las obligaciones internacionales, existe el peligro de que la muestra de falta de respeto por el Derecho internacional desaliente a otros Estados a respetarlo. Ello podría conducir a una situación en la que otros Estados perciban sus obligaciones internacionales *vis-à-vis* de la UE como menos que cualificadas con las consecuencias negativas que, de ello, se deriva para todos los afectados.
- El reasentamiento desde terceros países en regiones de origen y tránsito de refugiados representa una contribución importante por parte de los Estados miembros de la UE a la división de responsabilidades a nivel internacional. Muchos países terceros reciben a refugiados en cantidades que, en términos, tanto absolutos, como relativos de población, son exponencialmente más elevadas que las que se hallan presentes en los Estados miembros. Aunque se ha progresado en alcanzar un reasentamiento cada vez mayor en la UE todavía se requieren esfuerzos para ampliar el número de Estados miembros implicados en el reasentamiento y el número de refugiados reasentados en esos Estados que representa, actualmente, menos del 10% de todos los refugiados reasentados en el mundo. Los esfuerzos positivos para aumentar la responsabilidad compartida dentro de la UE deben acompañar, y no reemplazar, la provisión de plazas de reasentamiento para refugiados de terceros países.

EULO

16 de junio de 2009