

## Trabajando para completar el Sistema Europeo Común de Asilo

Recomendaciones de ACNUR a Chipre de cara a su Presidencia de la UE, junio-diciembre de 2012

Junio - Diciembre de 2012



Niña refugiada palestina en clase de lengua en Chipre.

Foto: © ACNUR

### Introducción

Chipre asume la Presidencia en un momento clave para la Unión Europea (UE). La Unión y algunos de sus Estados miembros se enfrentan a retos políticos, económicos y sociales de gran envergadura, que superan el ámbito de justicia y asuntos internos. En lo que respecta al asilo, la protección de los refugiados y las políticas migratorias, a la UE se le plantean nuevas cuestiones que no necesariamente se habían previsto en el pasado. Algunos Estados miembros han tenido que dar respuestas excepcionales a las exigencias planteadas a sus sistemas de gestión del asilo, la acogida y la migración. Las nuevas y más complejas crisis de desplazamiento más

allá de las fronteras europeas han planteado retos, que sin duda tienen su impacto en el debate de la UE y requieren respuestas estratégicas.

El propósito de la UE de conseguir un **Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)** a finales de 2012, sigue en pie y cobra ahora más importancia que nunca. ACNUR acoge con beneplácito el compromiso que han mostrado las instituciones europeas y los Estados miembros por alcanzar tal objetivo. ACNUR considera que para completar el SECA es necesario, entre otras cosas, adoptar estándares legislativos más altos que los adoptados en los instrumentos de asilo de la primera fase. Las presidencias anteriores han conseguido avances destacables en este sentido. ACNUR cree que sigue siendo posible llegar a un acuerdo de principios sobre los instrumentos de asilo que se están negociando actualmente. Por tanto, ACNUR insta a la Presidencia chipriota a ayudar al Consejo y al Parlamento para que finalicen el proceso de refundición de tal forma que recoja el **derecho internacional de los refugiados y los derechos humanos**, así como **buenas prácticas** y altos estándares de **calidad**.

No obstante, el acuerdo sobre el **actual paquete legislativo** no supondrá el fin del proceso. Se sigue trabajando en muchas otras áreas que forman parte del SECA, incluidas, entre otras, la agenda de **cooperación práctica**, la **dimensión exterior** y el aspecto de la **solidaridad**. Además, el acervo de asilo de la UE, como cualquier otro marco legal, debe estar preparado para seguir evolucionando y ofreciendo respuesta a las necesidades y circunstancias cambiantes de la UE en el futuro. Será necesario por tanto mayor compromiso y disponibilidad por parte de la Unión, los Estados miembros y otras partes interesadas para aunar esfuerzos con el fin de asegurar que el sistema sigue evolucionando ante los cambios y que se garantiza el **derecho de asilo**, de conformidad con la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.

## Un sistema europeo común de asilo en 2012

---

Según ACNUR, los avances conseguidos en el proceso de refundición en los primeros meses de 2012, en concreto en lo relativo a la Directiva sobre condiciones de acogida y al Reglamento de Dublín, ponen de manifiesto la importancia de que exista un compromiso colectivo para cubrir las lagunas, mejorar los estándares y clarificar las ambigüedades e inconsistencias en el marco de asilo y protección de la UE. Se trata al mismo tiempo de reconocer que, a pesar de los retos que plantea la difícil situación económica y política en muchos Estados, las obligaciones jurídicamente vinculantes y los intereses nacionales requieren la clarificación de las normas comunes, y que se hagan esfuerzos para alcanzar **estándares más altos y más consistentes** en los procedimientos de asilo, la recepción y la distribución de responsabilidades de las solicitudes.

## Directiva sobre condiciones de acogida

ACNUR apoya la idea de que se inviertan más esfuerzos en alcanzar un acuerdo sobre una serie de asuntos clave en las recientes discusiones en torno a la Directiva sobre condiciones de acogida (DCR), que son vitales para garantizar que se respete el derecho de los refugiados y los principios internacionales de derechos humanos.

### Detención

Desde el punto de vista de ACNUR, la DCR refundida supondrá un verdadero avance sólo si contempla un acuerdo de principios sobre la **detención de los solicitantes de asilo**. La DCR debe especificar de forma clara y exhaustiva los motivos y razones para la detención.

ACNUR considera que los solicitantes de asilo en principio deberían gozar del derecho a **la libertad** y que se debería recurrir a la detención u a otras restricciones de movimiento sólo como último recurso; cuando sea preciso, y sobre la base de motivos establecidos jurídicamente y aplicables al caso individual; por el periodo más corto posible; y de forma proporcional al objetivo legal que se pretende alcanzar. Cuando sea posible se ha de recurrir a **alternativas a la detención**. ACNUR considera que hay dos razones legales justificables para la detención en el contexto del asilo, a saber, la **seguridad nacional** y el **orden público**. Entre los motivos justificables se incluye la detención en el momento inicial u otras restricciones a la libertad de movimiento con el fin de comprobar la identidad, realizar controles de seguridad o prevenir la fuga, en función de cada caso. A ACNUR le preocupan las propuestas de añadir otros motivos de detención, como los casos en los que la persona ha solicitado asilo estando **detenida antes de ser expulsada**. Si bien ACNUR reconoce que es lícito el interés de los Estados en frenar las solicitudes infundadas, esta propuesta podría tener un impacto negativo en los solicitantes de asilo que puedan tener necesidades de protección y que, tras entrar en el territorio de un Estado miembro (EM) de forma irregular, sean detenidos automáticamente y se les emita una orden de devolución o expulsión sin haber podido tener acceso efectivo al procedimiento de asilo. Para justificar una detención, los Estados miembros deberían, como mínimo, poder probar que existen **motivos fundados** para creer que el solicitante de asilo presenta la solicitud de protección internacional sólo para **retrasar o evitar** que se ejecute la resolución de expulsión. Asimismo, debe demostrarse que el o la solicitante tuvo **posibilidades reales** de acceder al procedimiento de asilo.

### Identificación de personas vulnerables

Será de vital importancia que cualquier motivo de detención que no sea la seguridad nacional o el orden público se aplique de forma restrictiva. Asimismo los tribunales han de desempeñar el papel de **supervisar las detenciones**, para garantizar que se recurre a ellas sólo cuando existan motivos legales que serán redefinidos en la DCR refundida, en el caso individual en cuestión, de forma proporcional a los objetivos legales perseguidos y cuando se observen las debidas garantías.

La identificación de **la vulnerabilidad y de las necesidades especiales de recepción** es un elemento clave para garantizar la calidad de los estándares de recepción y de la resolución de la solicitud de asilo. La identificación temprana de las vulnerabilidades, sobre todo las que no son perceptibles a primera vista como el **trauma**, permitiría entender mejor la situación de los solicitantes de asilo vulnerables y podría garantizar que las condiciones de acogida se adaptan a su situación en concreto. Asimismo, contribuiría a garantizar en la práctica que las solicitudes de solicitantes de asilo vulnerables son presentadas de forma efectiva, con toda la información y pruebas requeridas para permitir a las autoridades tomar una decisión fundada y precisa. Las **garantías** de protección de los solicitantes de asilo vulnerables no tienen sentido si no se pueden identificar de forma sistematizada. ACNUR considera que se han de llevar a cabo todos los esfuerzos necesarios para identificar a los solicitantes de asilo vulnerables en la fase más temprana posible.

### Acceso al mercado laboral

ACNUR anima a los Estados miembros a permitir que los **solicitantes de asilo puedan acceder de forma temprana y efectiva al mercado laboral**, lo que puede ser beneficioso tanto para el Estado como para el solicitante de asilo, ya que ofrece al solicitante la oportunidad de alcanzar cierto grado de autonomía sin recurrir a la asistencia social que ofrece el Estado. ACNUR señala que varios Estados miembros facilitan el acceso al mercado laboral a aquellos que llevan seis meses en el procedimiento de asilo, mientras que muchos otros intentan resolver las solicitudes en ese periodo o poco después. Por tanto, en caso de que se adoptara este último marco temporal, en la práctica habría pocos cambios.

### El Reglamento de Dublín

Desde el punto de vista de ACNUR, la propuesta de introducir un “**mecanismo de alerta temprana**” supondrá un paso hacia adelante, que debería permitir a la UE y a los Estados miembros recopilar y examinar información y datos sobre el funcionamiento de los sistemas nacionales de asilo y, cuando se requiera, preparar planes de acción preventiva y de gestión de crisis. Sin embargo, este proceso por sí mismo no habilita a la UE para tratar en su totalidad las situaciones donde hay sistemas de asilo débiles, abandono y falta de vivienda, o donde se recurre sistemáticamente a la detención en condiciones poco favorables. Tales situaciones por el contrario podrían conducir a movimientos secundarios y, en algunos casos, han provocado que los tribunales paralizaran los traslados de conformidad con el Reglamento de Dublín. Asimismo, los criterios del Reglamento de Dublín que se aplican con mayor frecuencia son aquellos según los cuales se atribuye la responsabilidad al primer país de entrada –principalmente los de las fronteras exteriores de la Unión.

En este contexto, ACNUR considera que es necesario un enfoque más amplio que incorpore más **formación** general, medidas de **calidad** y de **solidaridad** para garantizar que en el futuro haya sistemas de asilo de alta calidad y conformes a la legislación de la UE. Hasta que entren en funcionamiento sistemas de este tipo, es evidente que el sistema de Dublín, tal y como es ahora, no puede funcionar de forma efectiva y justa para garantizar en todos los casos acceso total a procedimientos de asilo.

Asimismo, ACNUR insiste en las **importantes modificaciones del Reglamento de Dublín**, recogidas en la refundición propuesta, que mejorarían la situación de los refugiados en la UE en áreas clave, de las cuales indicamos algunas a continuación:

<b>Mantener el objetivo de Dublín</b>	Mantener como <b>objetivo primordial</b> del Reglamento de Dublín la determinación del EM responsable de evaluar y resolver la solicitud de asilo. Esto ayudará a garantizar que se usa el Reglamento para identificar al Estado miembro responsable que cumplirá totalmente con sus obligaciones de protección en un plazo de tiempo razonable.
<b>Una definición más amplia de los miembros de la familia</b>	Una definición más amplia de <b>los miembros de la familia</b> podría garantizar un funcionamiento más efectivo del Reglamento, a partir de la correcta aplicación de los criterios de jerarquía, facilitando de esta forma la reagrupación familiar. En concreto, debería reunificarse a los <b>menores no acompañados o separados</b> de sus familias con sus familiares, incluidos los miembros de la familia extensa, sin interpretar de forma restrictiva los criterios, siempre y cuando se considere en el interés superior del menor.
<b>Menores no acompañados</b>	Sólo debería trasladarse a los menores no acompañados o separados cuando esta acción se lleve a cabo en el <b>interés superior del menor</b> .
<b>Recursos a las decisiones de traslado</b>	La posibilidad de recurrir una decisión de traslado debería incluir el requisito de <b>suspender el traslado</b> de un solicitante de asilo a otro Estado miembro, de forma automática o solicitándolo, hasta que se resuelva sobre el recurso.
<b>La detención en los procedimientos de Dublín</b>	Se debería regular la detención de personas en el marco de la aplicación del Reglamento de Dublín exigiendo que la detención se realice durante el <b>menor tiempo posible</b> , y sólo cuando haya riesgo de fuga, de tal forma que la detención sea una medida necesaria y proporcional al caso en cuestión.
<b>Entrevistas en los procedimientos de Dublín</b>	El requisito para los Estados miembros de realizar <b>entrevistas</b> a las personas sujetas al Reglamento de Dublín mejorará la administración del sistema de Dublín. Asimismo, permitirá a los solicitantes proporcionar la información relevante necesaria para identificar correctamente al <b>Estado miembro responsable</b> , incluida la relativa a los familiares en otros Estados miembros o la existencia de un visado o permiso de residencia. Además, se debería <b>informar</b> correctamente al solicitante en todo el proceso de Dublín, asesorándole durante la entrevista sobre la intención de las autoridades de aplicar el Reglamento en su caso y de la posible solicitud de traslado a un determinado Estado.

## Eurodac

**Facilitar a las autoridades policiales** datos de huellas dactilares registradas en Eurodac se aleja del objetivo para el que se concibió esta herramienta. ACNUR teme que esta práctica entre en conflicto con el derecho a la **vida privada y familiar** de los solicitantes de asilo y refugiados. Si la información se comparte con los países de origen, podría ponerse en peligro de sufrir algún daño a los solicitantes de asilo o refugiados y a sus familias. Además, supondría un riesgo de **estigmatización** de los solicitantes de asilo como grupo al relacionarlos con actividades criminales.

### Se requieren más garantías

ACNUR recomienda que se siga empleando Eurodac exclusivamente para su propósito original. Sin embargo, ante la propuesta refundida de la Comisión Europea (CE) de que las autoridades policiales puedan acceder a los datos de Eurodac, ACNUR recomienda que se tengan en cuenta una serie de **garantías**. En concreto ACNUR recomienda:

- examinar detenidamente y eliminar en la mayor medida posible, la posibilidad de error en la comprobación de las huellas dactilares y la errónea implicación de los solicitantes de asilo en investigaciones criminales.
- reforzar las disposiciones sobre la prohibición de traslado de información sobre solicitudes de asilo o refugiados a terceros países para eliminar cualquier vacío existente.
- evaluar detenidamente el peligro de **estigmatización** de los solicitantes de asilo como grupo vulnerable
- limitar el alcance de los instrumentos de forma que reflejen los principios de necesidad y proporcionalidad; e
- incorporar **medidas adicionales de protección de datos**

## La Directiva de procedimientos de asilo

La Directiva de procedimientos de asilo (DPA) se encuentra también entre los instrumentos más importantes del acervo de la UE, aunque también es uno de los más complejos. Los procedimientos viables que proporcionan garantías básicas constituyen la base esencial del SECA.

### Formación

Formar a las autoridades nacionales responsables de tomar las decisiones es clave para garantizar la calidad y la armonización del SECA. La propuesta refundida de la DPA establece la lista de materias de formación obligatoria de conformidad con el Reglamento de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA). Asimismo hace referencia a la formación que la OEAA ha creado y desarrollado, en concreto el Currículo europeo de asilo (CEA), que ACNUR apoya firmemente. El CEA es un poderoso instrumento que se ha desarrollado a partir de la colaboración práctica y cuya utilización en la formación de las Autoridades decisorias debería ser obligatoria.

**Garantías  
procedimentales  
especiales**

La propuesta refundida recoge **garantías procedimentales especiales** para determinadas categorías de solicitantes. ACNUR considera que hay que hacer referencia explícita a la necesidad de disponer de “**suficiente tiempo**” para que los solicitantes de asilo presenten sus solicitudes. Es posible que las personas que hayan sido testigo o víctimas de persecución o violaciones de los derechos humanos estén traumatizadas. Es necesario un periodo de tiempo para superar el trauma antes de hablar de ello durante el procedimiento de asilo. Dicho periodo beneficiará por igual a las autoridades ya que recibirán la información que requieren para llegar a una decisión acertada sobre la solicitud.

**Menores no  
acompañados**

En la Directiva refundida, se deberían incluir, en opinión de ACNUR, garantías reforzadas para los **menores no acompañados**. La propuesta refundida contempla **eximirles** de determinados procedimientos restrictivos que implican plazos o garantías limitados.

ACNUR considera que los procedimientos acelerados con garantías procedimentales reducidas no son apropiados para los menores no acompañados, teniendo en cuenta que limitan más aún la capacidad del menor para presentar una solicitud de asilo completa y de forma efectiva. Del mismo modo, no deberían aplicarse a los menores separados de sus tutores los **procedimientos** de frontera que conllevan plazos de tiempo y garantías limitadas. No se debería poder considerar estas solicitudes como manifiestamente infundadas, sin haber hecho un análisis completo sobre el fondo. Teniendo en cuenta que por lo general los menores cuentan con menos recursos para exponer sus experiencias en un complejo proceso legal que les resulta ajeno, sus solicitudes deberían ser analizadas detenidamente en todos los casos. Asimismo, ACNUR considera que en el caso de los menores no se debería aplicar el concepto de **tercer país seguro**, ya que el mismo en algunos casos, requiere probar la presunción de seguridad del país mediante complejos argumentos legales. Por último, ACNUR apoyaría, en los casos de menores no acompañados, la exención de pasar un “**análisis de los fundamentos de la solicitud**”, como condición para recibir **asistencia** legal gratuita para recurrir la decisión. La Organización considera que los menores deberían contar con representación legal en todos los casos que permita la Directiva, teniendo en cuenta su incapacidad para entender los procesos legales y para representarse a sí mismos –y con la finalidad de demostrar que su caso está bien fundado aunque no se considerara así en primera instancia.

**Suspensión  
temporal del  
examen de  
solicitudes**

La propuesta de la DPA prevé que el proceso de examen se pueda **suspender temporalmente** para determinadas categorías de solicitudes. ACNUR acepta que se haga en circunstancias concretas, sin perjuicio para el caso y sin que ello entrañe para el solicitante excesivas dificultades. No obstante, únicamente debe llevarse a cabo en casos muy concretos y por **periodos de tiempo cortos**, que **deben ser reevaluados** regularmente. De esta forma se garantiza que no se dejen sin resolver solicitudes durante un largo periodo de tiempo.

**Procedimientos  
acelerados**

Se ha debatido ampliamente sobre los procedimientos acelerados. Los motivos que ACNUR acepta para remitir una solicitud a los procedimientos acelerados son pocos

y están claramente definidos. No deberían aplicarse únicamente sobre la base de que no se ha cumplido con un requisito procedimental o por utilización de documentación falsificada, lo que en muchos casos, es inevitable para los que huyen de una persecución.

No obstante, ante todo la Directiva debería exigir en todos los casos que los procedimientos acelerados ofrezcan **plazos de tiempo razonables** que permitan evaluar adecuadamente las solicitudes. El estudio realizado por ACNUR sobre los procedimientos nacionales en vigor reveló que algunos procedimientos acelerados son tan cortos que los solicitantes no tienen en la práctica oportunidad real alguna de presentar su solicitud o de disfrutar de derechos procedimentales básicos, incluido el derecho a un abogado y la posibilidad de recopilar pruebas. La Directiva se debería redactar de tal forma que exija plazos razonables y una adecuada evaluación de las solicitudes.

### **Solicitudes posteriores**

Un asunto sobre el que se ha debatido mucho es el de las solicitudes posteriores. Se trata de nuevas solicitudes que un solicitante formaliza cuando la primera solicitud presentada fue denegada. ACNUR acepta que los Estados quieran limitar los derechos que conceden a las personas que cursan estas solicitudes. Sin embargo, una de las propuestas privaría a tales personas del **derecho de permanecer** en el Estado miembro durante el examen de su primera solicitud posterior. ACNUR subraya que en algunos casos (p.ej. el caso de los retornados en cuya solicitud se considera que ha habido un desistimiento); puede que los méritos de los solicitantes de asilo no fueran evaluados la primera vez. Esta situación les pone en riesgo de ser devueltos. Por tanto, ACNUR apoya que se mantenga el **derecho a permanecer** (o bien de forma automática o bien previa solicitud) en la Unión Europea, al menos mientras que se está evaluando la solicitud posterior.

## **Armonizando la práctica de asilo**

---

### **Cooperación práctica**

Aunque para alcanzar el SECA sea esencial adoptar reforzar las disposiciones legales el objetivo de la armonización no puede lograrse sin una mayor cooperación práctica. La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) a lo largo del año, desde que se inaugurara en junio de 2011, ha adoptado importantes iniciativas para reforzar la cooperación práctica en materia de asilo entre los 27 Estados miembros de la UE y para ofrecer apoyo a los Estados miembros que están bajo mayor presión, incluidos Grecia y Luxemburgo.

El programa de trabajo de la OEAA ofrece una sólida base para reforzar las actividades relacionadas con la cooperación práctica en materia de asilo y para apoyar a los Estados miembros de la UE en el cumplimiento de sus obligaciones europeas e internacionales de protección a las personas que lo necesitan. Tal y como se ha puesto de relieve en estudios específicos, y en proyectos e informes realizados por ACNUR y otros agentes sobre determinados aspectos del acervo de la UE en materia de asilo y su aplicación por parte de los Estados miembros<sup>1</sup>, siguen detectando notables **divergencias en las tasas de reconocimiento** en los Estados miembros de la UE, así como en la **capacidad y las prácticas en los procedimientos nacionales**, incluso cuando la casuística es comparable.

ACNUR valora positivamente el gran avance de la OEAA durante el primer año de la operación y hace un llamamiento a los Estados miembros y a las instituciones de la UE para garantizar que la Agencia recibe los recursos necesarios para continuar con su ambicioso trabajo en apoyo de los Estados miembros de la UE y el SECA.

---

<sup>1</sup>ACNUR, *¿Por fin a salvo? Derecho y práctica en determinados Estados miembros de la UE sobre solicitantes de asilo que huyen de la violencia indiscriminada*, 27 de julio de 2011, disponible en inglés (*Safe at Last? Law and Practice in Selected EU Member States with Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence*) en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e2ee0022.html>

ACNUR, *Mejorando los procedimientos de asilo: análisis comparativo y recomendaciones para el derecho y la práctica – conclusiones y recomendaciones clave*, marzo de 2010, disponible en inglés (*Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations*), en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bab55752.html>

ACNUR, *El Reglamento de Dublín II. Un estudio de ACNUR para el debate*, abril de 2006, disponible en inglés (*The Dublin II Regulation. A UNHCR Discussion Paper*) en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4445fe344.html>

ACNUR, *Asilo en la Unión Europea. Un estudio sobre la ejecución de la Directiva de Calificación*, noviembre de 2007, disponible en inglés (*Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification Directive*) en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/473050632.html>

ACNUR, *Desarrollando la calidad de asilo en la UE (DCA): informe resumen de proyecto*, septiembre de 2011, disponible en inglés (*Further Developing Asylum Quality in the EU (FDQ): Summary Project Report*) en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e85b41f2.html>

ACNUR, *Construyendo en calidad: un manual sobre la construcción de un sistema de asilo de gran calidad*, septiembre de 2011, disponible en inglés (*Building In Quality: A Manual on Building a High Quality Asylum System*) en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e85b36d2.html>

## El trabajo de la OEAA sobre calidad

ACNUR acoge con satisfacción que el SECA se centre en la **calidad de la toma de decisiones** y en garantizar que los procedimientos de asilo adoptan un **enfoque de género adecuado** y respetan las necesidades especiales de las **personas vulnerables**. ACNUR anima a los Estados miembros a comprometerse con la OEAA para abordar los asuntos pendientes en la práctica de asilo. ACNUR seguirá apoyando el trabajo de la OEAA en este área y está dispuesto a ofrecer su apoyo y compartir su prolongada experiencia en esta labor.

## Currículo europeo de asilo

La OEAA ha asumido la responsabilidad del **Currículo europeo de asilo (CEA)** y está desarrollando más herramientas de formación para los funcionarios encargados del tema del asilo y los miembros del poder judicial de los Estados miembros de la UE. Asimismo, apoya a los Estados miembros a desarrollar y ejecutar de forma sistemática programas de formación a nivel nacional. Mediante este trabajo, se puede lograr la especialización y el desarrollo de enfoques comunes para el acervo legislativo y para los conceptos de protección que vinculan a todos los Estados miembros. ACNUR acoge con beneplácito los esfuerzos de la OEAA para desarrollar **mecanismos de apoyo a la formación integral y de alta calidad** para los Estados miembros, incluyendo a otros socios expertos en formación. ACNUR acoge con satisfacción la oportunidad de seguir participando en las actividades de formación de la OEAA, y ofrece su reconocida experiencia en formación sobre protección para apoyar a la OEAA y los Estados miembros en el desarrollo y la ejecución de las intervenciones de capacitación a nivel nacional y de la UE.

## El reto de la solidaridad

---

### Solidaridad dentro de la UE

En los últimos años- de forma apropiada en opinión de ACNUR- se ha prestado especial atención al tema de la solidaridad dentro de la UE. ACNUR valora positivamente la relación hecha entre el debate sobre la solidaridad y el funcionamiento del sistema de Dublín, incluyendo las discusiones sobre la propuesta refundida para Dublín, que tenía como finalidad abordar de forma efectiva los desequilibrios y la necesidad de solidaridad. ACNUR apoya la propuesta de mecanismo de Preparación y Alerta Tempranas previsto en el Reglamento de Dublín revisado, como un paso clave que puede ofrecer mayor perspectiva y transparencia sobre la situación y, cuando sea el caso, plantear puntos de mejora en los Estados miembros. No obstante, este mecanismo por sí mismo no resolverá todos los problemas del sistema de Dublín, ni la necesidad de alcanzar acuerdos más creativos y eficaces en términos de solidaridad. Estos nuevos enfoques deberían ir encaminados a gestionar no sólo los casos pendientes sino también **retos más**

**amplios en materia de calidad**, ya que en la Unión Europea en su conjunto no están garantizados hoy en día al 100% ni el acceso a un procedimiento de asilo justo y efectivo, ni los estándares adecuados de recepción ni la protección para los que la necesitan.

Las decisiones de los tribunales de Estrasburgo y Luxemburgo, así como de los órganos judiciales en muchos países, han puesto de manifiesto recientemente la importancia de estar alerta para garantizar que se respeten los derechos en el marco de Dublín. Asimismo, evidencian la necesidad de emprender acciones para abordar las **deficiencias sistemáticas** y evitar actuaciones que podrían suponer infracciones en determinados casos.

#### Reubicación voluntaria

ACNUR participa en los debates de la UE sobre la posibilidad de establecer acuerdos de **reubicación** voluntaria para las personas a las que se les ha concedido protección y se les podría ofrecer ir a otro país de la UE, tomando como referencia la evaluación de las intervenciones de reubicación ya realizadas, principalmente los proyectos EUREMA en Malta. ACNUR ha desempeñado un papel esencial apoyando estos proyectos, tanto en Malta como en los Estados miembros de acogida. Por este motivo la Organización tiene interés en investigar en profundidad este asunto con el fin de mejorar y perfeccionar las técnicas y poder así garantizar soluciones sostenibles a las personas afectadas.

#### Tramitación conjunta de las solicitudes de asilo en la UE

Tras la petición del Consejo a la Comisión en el Programa de Estocolmo, la tramitación conjunta de las solicitudes de asilo ha sido objeto de examen y debates informales en los últimos meses. La CE ha lanzado un estudio sobre las opciones y la viabilidad de este tipo de enfoques. ACNUR, que en el pasado ha propuesto esta idea en diversas variantes, está dispuesto a explorar las posibilidades de facilitar protección a las personas que la solicitan en la UE a través de acuerdos innovadores de cooperación, que involucren a los Estados miembros y a todos los que conforman los **grupos de trabajo de la tramitación conjunta**. Se podrían desarrollar este tipo de acuerdos, según ACNUR, de tal forma que se respete y se garantice el cumplimiento total de los derechos de las personas que necesitan protección, pudiendo fomentar al mismo tiempo la cooperación práctica entre los Estados miembros. Se deberían desarrollar objetivos claros y modelos hechos a medida para identificar lagunas o problemas, que sirvan de guía en la reflexión sobre la tramitación conjunta. Es posible que se necesiten **diferentes modelos** para la tramitación conjunta, en función de cuál sea el desafío o deficiencia que se ha de abordar en cada situación en la que se considere recurrir a la tramitación conjunta.

#### Fuera de la UE

Los datos de ACNUR sobre población refugiada en todo el mundo han puesto de manifiesto una vez más en 2012 que la mayoría de los desplazados en el mundo buscan refugio en regiones alejadas de Europa, a menudo en **países menos**

**desarrollados** que se enfrentan a otros muchos problemas.<sup>2</sup> ACNUR, que constantemente insiste en la importancia de la solidaridad en la protección dentro y fuera de la UE, ha acogido con beneplácito la adopción en abril de 2012 del **Programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento**, así como otros avances en este ámbito durante el año. La Organización apoya los recientes llamamientos de la sociedad civil y otros agentes para alcanzar la cifra de 20.000 plazas para el reasentamiento en la UE en 2020, cifra que cuadriplica el número total de reasentamientos actualmente disponibles en la Unión. El interés y compromiso que han mostrado varios Estados miembros para avanzar en este ámbito es acogido con satisfacción.

Asimismo, ACNUR ha detectado la necesidad de **reforzar los acuerdos de reasentamiento** en algunos países que recientemente han iniciado operaciones de reasentamiento. Se requieren marcos reforzados de recepción e integración para garantizar una solución realmente duradera a los refugiados reasentados en esos países.

ACNUR considera que hay otras formas de solidaridad y compromiso con países terceros que son claves. Se insta a la UE a que siga apoyando la **capacitación** en materia de gestión del asilo y la migración con un enfoque **adecuado de protección**, así como el apoyo a la integración local. ACNUR participa en las iniciativas de la UE y los Estados miembros de forma individual para proteger el asilo y la protección en diversas partes del mundo. En esta línea, ACNUR subraya que estas acciones de capacitación se deberían realizar de forma conjunta con los países terceros y no se deberían considerar simplemente como un medio para garantizar la cooperación en la readmisión, en la cooperación para la gestión de las fronteras y los flujos migratorios y en otros objetivos políticos no relacionados con la protección.

Por otra parte, se anima encarecidamente a la UE a que mantenga su contribución a la **ayuda humanitaria** mundial, que es esencial para la supervivencia de decenas de miles de refugiados en situaciones de desplazamiento en todo el mundo año tras año. Ante el brote de nuevas crisis y la persistencia de las que llevan años o décadas sin resolverse, al ACNUR le resulta difícil en la mayoría de los casos llegar a cubrir las necesidades más básicas de los que se ven forzados a huir. La aplicación de enfoques más estratégicos con relación a la **migración forzosa** y al **desarrollo** puede ser de gran relevancia en las áreas de mayor necesidad.

---

<sup>2</sup> ACNUR, Tendencias Globales 2011: un año de crisis, 18 de junio de 2012  
[http://www.acnur.es/PDF/tendenciasglobales\\_2011\\_spa\\_20120619151451.pdf](http://www.acnur.es/PDF/tendenciasglobales_2011_spa_20120619151451.pdf)

## Trata de personas

---

En la Unión Europea, ACNUR tienen la responsabilidad de evitar que los refugiados, solicitantes de asilo y personas apátridas sean víctimas de la trata de personas, así como de trabajar para garantizar que se identifica a las víctimas de trata que necesitan protección internacional y se las protege evitando que sean devueltas. Esto implica asegurarse de que las autoridades en materia de asilo y, cuando sea necesario, el poder judicial, registrarán y evaluarán sus solicitudes de protección internacional.

### Directiva y estrategia de la UE contra la trata de personas

ACNUR acoge positivamente la adopción de la Directiva de la UE 2011/36/UE<sup>3</sup> y, conjuntamente con otras agencias de Naciones Unidas, ha hecho un llamamiento para que se aplique un **enfoque adecuado de derechos humanos** al transponer este instrumento a la legislación nacional de cada país antes de abril de 2013. ACNUR acoge con satisfacción la Comunicación de la CE sobre la **Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos en el periodo 2012-2016** (la “Estrategia de la UE contra la trata de seres humanos”). Con el fin de garantizar un enfoque efectivo, multidisciplinar e integrado, ACNUR subraya la importancia de incluir, entre los puntos a abordar por esta estrategia, los **sistemas de asilo** de los Estados miembros.

Chipre asume la Presidencia en un momento clave para la Estrategia contra la trata de seres humanos. El **día contra la trata de seres humanos de la UE** será una oportunidad excelente para involucrar en el diálogo sobre la futura ejecución de la estrategia a todas las partes interesadas, incluidas las organizaciones internacionales y la sociedad civil. Respecto a las primeras acciones que planificó la Comisión Europea, ACNUR apoya la elaboración de **directrices** para identificar a las víctimas de trata de personas, y hace un llamamiento para que se involucre a la OEAA en este proceso. Asimismo, ACNUR anima a elaborar material de formación sobre trata para las autoridades competentes en materia de asilo dentro de la UE como parte del “conjunto de herramientas” de **capacitación** de la OEAA.

---

<sup>3</sup> Unión Europea, *Directiva 2011/36/UE del Parlamento europeo y del Consejo de 5 de abril de 2011 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo*, disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:Es:PDF>

ACNUR subraya la importancia que tiene en la práctica facilitar **información a las víctimas de trata** sobre sus derechos, incluido el derecho a solicitar asilo de conformidad con el Artículo 111(6) de la Directiva de la UE 2011/36/UE. La Organización anima a la Comisión y a los Estados miembros a que consideren aplicar medios efectivos para garantizar que todos los funcionarios que traten con víctimas de trata conozcan tales derechos. Asimismo, ACNUR insta a los Estados miembros a garantizar que realmente incluyen y ponen en contacto a sus autoridades en materia de asilo con los mecanismos nacionales de derivación, que se han comprometido a establecer antes de 2012 para las víctimas de trata.

## Integración y reunificación familiar

---

### Integración

Uno de los aspectos clave del Sistema Europeo Común de Asilo es la integración de los beneficiarios de protección internacional. Si bien se ha avanzado en la adopción de la Directiva de Reconocimiento refundida, las negociaciones en curso sobre otras propuestas legislativas podrían dar lugar a una normativa que afectaría negativamente a la integración de los refugiados y de los beneficiarios de protección subsidiaria. ACNUR señala que en particular, la **detención** y las **malas condiciones de acogida** podrían reducir la autonomía de los refugiados en las sociedades europeas y dificultar más aún su integración.

En términos generales, Europa seguirá centrando su atención en la integración de los nacionales de terceros países. A medida que los Estados miembros den forma al contenido de la Estrategia europea 2020 para el crecimiento, se deberán ir teniendo en cuenta las necesidades específicas y la inclusión de las personas con necesidades de protección que residan en los Estados miembros junto con las de los inmigrantes en general.

ACNUR recuerda que las personas que huyen de persecución, de situaciones de conflicto armado o de violaciones generalizadas de derechos humanos, o las personas apátridas, la mayoría de las veces han perdido el vínculo con el Estado, que constituye el fundamento natural de la ciudadanía. Además, es posible que hayan perdido a familiares, propiedades y otros aspectos importantes de su vida anterior, al atravesar circunstancias difíciles. Muchos han dejado atrás a familiares en busca de la seguridad, y otros se han visto obligados a separarse de sus hijos, esposas y otras redes sociales y emocionales que constituían su apoyo. A menudo se encuentran en circunstancias con las que no están familiarizados y sin la posibilidad de regresar a casa, que sin embargo algunos emigrantes sí tienen.

**Condiciones y apoyo adecuado a la integración**

Empezar una nueva vida en determinadas circunstancias requiere unas condiciones propicias para la integración, así como apoyo para superar las dificultades iniciales, como aprender el **idioma**, crear **redes sociales** y encontrar el lugar de cada uno en la sociedad. Las **comunidades** de acogida crean los cimientos de la integración, junto con la prestación de apoyo específico y orientado. ACNUR acoge con satisfacción las iniciativas europeas para promover buenos modelos de aprendizaje de idiomas y de sociedades comprometidas. La Organización insta a la Presidencia chipriota a redoblar esfuerzos para fortalecer **la cooperación entre los Estados miembros** y con los agentes de la **sociedad civil**, incluidos los refugiados, con el fin de encontrar soluciones apropiadas e innovadoras para paliar las necesidades.

**Reunificación familiar**

Durante la Presidencia de Chipre se seguirá debatiendo sobre cómo mejorar la implementación de la Directiva sobre Reunificación Familiar<sup>4</sup>, que podría incluir **directrices** de interpretación y **otras medidas**. A pesar de que la Directiva sobre Reunificación Familiar incluye disposiciones más favorables relativas a los refugiados en comparación con las existentes para los nacionales de terceros países, en la práctica ACNUR ha identificado en toda la UE muchos **obstáculos** en el proceso de reunificación familiar. El resultado es que las familias están separadas durante largos periodos de tiempo, existen importantes costes procesales, y en muchos casos no existen posibilidades reales de éxito.

**Reunificación familiar de beneficiarios de protección subsidiaria**

En respuesta al Libro Verde de 2012 de la CE sobre este asunto, ACNUR ha publicado una serie de recomendaciones al respecto, incluida la relativa a que todos los Estados miembros ofrezcan a los **beneficiarios de protección subsidiaria** el acceso a la reunificación familiar en los mismos términos favorables que se aplican para el caso de los refugiados. Asimismo, ACNUR ha animado a los Estados miembros a que se abstengan de aplicar restricciones temporales al uso de las condiciones más favorables reconocidas a los refugiados, teniendo en cuenta sus circunstancias especiales que les pueden impedir iniciar el proceso de reunificación familiar en un primer momento.

**Familiares**

ACNUR anima igualmente a los Estados miembros, e invita a la Presidencia, a apoyar la aplicación de **criterios flexibles para identificar a los familiares**, con el fin de promover la reunificación de las familias en sentido amplio. Se debería incluir a los miembros de la familia extensa si se demuestra que hay un vínculo de dependencia con estos familiares.

---

<sup>4</sup> Consejo de la Unión Europea, *Directiva del Consejo 2003/86/CE de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar*, 3 de octubre de 2003, 2003/86/CE, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:ES:PDF>

**Información apropiada sobre la reunificación familiar**

ACNUR anima a los Estados miembros a garantizar que los beneficiarios de protección internacional reciben **en tiempo y forma** información apropiada sobre la reunificación familiar.

**Demostrar los vínculos familiares**

ACNUR también ha hecho un llamamiento a la CE y a los Estados miembros para garantizar que tanto jurídicamente como en la práctica, no se rechazan las peticiones de reunificación familiar que cursan los beneficiarios de protección internacional basándose sólo en la falta de **pruebas documentales**. Es preciso elaborar directrices sobre las pruebas que se requieren para determinar los vínculos familiares e impartir formación a los encargados de tomar decisiones. ACNUR ha subrayado que los Estados miembros y la CE deberían guiarse por las recomendaciones de ACNUR en relación a la utilización de las **pruebas de ADN** con el fin de documentar los vínculos familiares.

## **El futuro marco de financiación de asilo, inmigración y áreas relacionadas**

---

Durante la Presidencia chipriota se seguirá debatiendo sobre las propuestas de nuevos instrumentos presupuestarios de la UE. ACNUR recuerda que tanto el **Fondo de Asilo y Migración** (FAM) como el **Fondo de Seguridad Interior** (FSI) atañen a las personas bajo el mandato de ACNUR, incluidos los solicitantes de asilo, refugiados y otras personas que necesitan protección internacional. ACNUR está dispuesto a brindar apoyo y a hacer recomendaciones a la Presidencia chipriota, en concreto sobre el FAM, para contribuir a garantizar la puesta en marcha de un marco financiero operativo que refleje íntegramente las responsabilidades de la UE en materia de protección.

**Diálogo sobre políticas a seguir**

La Comisión Europea ha propuesto simplificar los mecanismos de financiación actuales y reducir el proceso burocrático, compartiendo la responsabilidad de gestión del fondo entre otras medidas, mediante un sistema de programación plurianual, al que debería preceder un **sobre políticas** a seguir dentro de un **marco estratégico** definido a nivel de la UE. ACNUR acoge con satisfacción esta idea y está dispuesto a trabajar con la Presidencia, los Estados y la CE para desarrollar más el diálogo sobre políticas a adoptar como un importante instrumento potencial para garantizar un mejor uso de los fondos.

**Financiación adecuada para reforzar el SECA**

ACNUR advierte que la distribución de la financiación del Fondo de Asilo y Migración entre sus **cuatro objetivos** (reforzar el Sistema Europeo Común de Asilo; apoyar los movimientos migratorios legales; promover las estrategias de retorno y la gestión de los flujos migratorios) ha de ser fiel al objetivo de la UE de establecer un Sistema Europeo Común de Asilo en línea con los estándares internacionales, y en particular,

tal y como se consagran en la Convención de los Refugiados. La distribución de fondos, en concreto entre la **gestión de los flujos migratorios** y la construcción de **sistemas de asilo** de calidad en el FAM, será más eficiente si se realiza a partir de un **análisis de las deficiencias** de los sistemas de asilo y acogida. Asimismo, debería ser proporcional a las necesidades de cada Estado miembro y justo para los solicitantes de asilo y beneficiarios de la protección internacional.

#### **El papel de la sociedad civil**

ACNUR siempre ha apoyado el gran papel que desempeña la **sociedad civil** en los debates sobre la financiación de la UE, como expertos observadores y socios clave en muchos proyectos. En este contexto, ACNUR considera que se debería reforzar el “Principio de colaboración” recogido en la Directiva Horizontal que regula las disposiciones generales relativas al FAM y el FSI en relación al trato de los Estados y las instituciones de la UE con las organizaciones internacionales (OOII) y los agentes de la sociedad civil. Una cooperación más sistemática con las OOII y las ONG con experiencia sin duda mejora el impacto positivo de las iniciativas financiadas por la UE y contribuirá a garantizar un equilibrio adecuado en la financiación.

#### **Apoyo a las estructuras de asilo y a la formación**

ACNUR considera que en la nueva normativa debería tener cabida el apoyo a la creación de adecuadas **infraestructuras administrativas** y a la **formación** continua del personal de las autoridades en materia de asilo y los órganos judiciales de todos los Estados miembros, sin limitarse exclusivamente a los miembros que se han **adherido recientemente** a la UE. Las autoridades de todos los Estados miembros deben seguir asignando recursos presupuestarios a las infraestructuras administrativas que garanticen sistemas de asilo de alta calidad, así como actualizando con regularidad sus conocimientos. No obstante, los fondos europeos pueden servir para complementar y mejorar las asignaciones de los presupuestos nacionales de cada estado con el fin de garantizar que sus sistemas y servicios de asilo alcancen niveles óptimos. Así pues, deberían emplearse para apoyar las intervenciones estatales y no estatales que persigan este propósito.

#### **Financiación para el reasentamiento**

En el ámbito del reasentamiento, con el fin de animar a más Estados miembros a involucrarse en el reasentamiento después de 2013, ACNUR está a favor del reajuste de las subvenciones económicas recibidas para los programas de reasentamiento. De esta forma podría proporcionar un mayor apoyo financiero a **otras plazas de reasentamiento** que ofrezcan países de reasentamiento nuevos o ya establecidos, además de ofrecer fondos adicionales al reasentamiento de conformidad con las **categorías prioritarias para la UE**.

#### **Dimensión exterior**

ACNUR recomienda que exista **coherencia** total entre la financiación del FAM y la **política exterior de ayuda de la UE**, con el fin de que continúen las actividades financiadas en terceros estados en interés de los mismos, en beneficio de los refugiados y en estrecha colaboración con los agentes nacionales implicados.

## Retornos

ACNUR acoge con satisfacción la referencia explícita del FAM a las medidas de asistencia al **retorno voluntario** en lugar de al retorno forzoso. El retorno voluntario, acompañado de asesoramiento y asistencia material adecuada, presenta menos riesgos de violación de los derechos humanos y entraña menos dificultades para las personas.<sup>5</sup> Esto es coherente con el enfoque de la Directiva de retornos que prevé que “se debe dar preferencia al retorno voluntario frente al retorno forzoso”.<sup>6</sup> Además, ACNUR recomienda que se asigne suficiente financiación a los mecanismos de control y evaluación del retorno forzoso, que se debe ampliar al seguimiento **tras el retorno** y a la evaluación de la **sostenibilidad** de las acciones de retorno.

## Gestión de fronteras con un enfoque de protección adecuado

Por último, en relación al Fondo de Seguridad Interior, ACNUR recomienda que se enmienden los objetivos propuestos para incluir una referencia a la **gestión de fronteras con un enfoque de protección**, que pueda garantizar que las personas que buscan protección internacional serán derivadas a los procesos de asilo. Además y como reflejo de la legislación vinculante de la UE, la propuesta podría incluir una referencia a la Carta de derechos fundamentales de la UE, principalmente a los artículos 18 (sobre el derecho de asilo) y 19 (no devolución).

---

<sup>5</sup> Consejo de Europa: Comité de Ministros, *Veinte directrices sobre el retorno forzoso*, 4 de mayo de 2005, Directriz 1 “Promoción del retorno voluntario”, disponible en inglés en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ef32984.html>

<sup>6</sup> Unión Europea, *Directiva 2008/115/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular*, 16 de diciembre de 2008, 2008/115/CE, Recital 10, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0098:ES:PDF>

## Conclusión

---

ACNUR valora que Chipre inicie su Presidencia en un momento que presenta múltiples desafíos para la Unión Europea a todos los niveles. Asimismo, acoge con beneplácito la disponibilidad de la Presidencia para dar prioridad e implicarse de forma coordinada en los temas de asilo y protección de refugiados, y para trabajar en aras de alcanzar el objetivo de la UE de completar el Sistema Europeo Común de Asilo. ACNUR está dispuesto a contribuir en los diversos foros y procesos en los que pueda aportar su especialización, conocimiento y experiencia, en beneficio de todos los actores implicados en la actualidad en el debate sobre asilo en la Unión Europea.

ACNUR,

Julio 2012

**Documento elaborado por el Policy Unit del Bureau de ACNUR para Europa.**

**Para más información, contacte con:**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Delegación en España

Avda. General Perón 32, 2º, 28020 Madrid Tel.: +34 91 556 35 03 Fax: +34 91 417 53 45

Correo Electrónico: [spama@unhcr.org](mailto:spama@unhcr.org)

[www.acnur.es](http://www.acnur.es)