

# MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN EL MUNDO



Propuestas de ACNUR para recuperar la confianza mediante una mejor gestión, colaboración y solidaridad

Diciembre de 2016

# PERSPECTIVA GENERAL

*La Unión Europea (UE) necesita un enfoque valiente, imaginativo y viable para superar la fragmentación y gestionar los movimientos de refugiados con eficacia y con arreglo al derecho internacional. Este documento ofrece una visión sobre la forma en que se podría alcanzar este objetivo, tanto en la UE como en el mundo.*

El año pasado, cuando más de un millón de refugiados e inmigrantes emprendieron peligrosos viajes a través del mar Mediterráneo en busca de seguridad, fue excepcional en Europa. Pese a los indicadores de que el número de personas que llegaba estaba creciendo, la magnitud del aumento tomó desprevenidos a muchos países de Europa. Reinó el caos, y la capacidad de los Estados miembros de la UE y del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) fue sometida a una dura prueba. Algunos países, como Alemania, Austria, Grecia, Italia y Suecia, se vieron más afectados que otros. Los Estados miembros de la Unión, algunos de los cuales tomaron medidas para restringir el acceso de los refugiados e inmigrantes a sus territorios y desplazar la responsabilidad a los países vecinos, dieron respuestas fragmentadas. Aunque varios hicieron esfuerzos para acoger a los refugiados, la ausencia de una respuesta común de la UE dio origen a dilemas políticos aparentemente irresolubles. Esto provocó graves dificultades operativas que exacerbaban las circunstancias, ya precarias, en las que llegaban los refugiados e inmigrantes a la UE.

En todo el mundo, el número de personas que se han visto obligadas a huir de sus hogares en los dos últimos años ha ido en aumento, incluso en países limítrofes de Europa. Encontrar soluciones políticas a los conflictos que las impulsan a huir sigue siendo fundamental, y Europa debe participar más en estos esfuerzos. Además, los países que reciben al mayor número de refugiados deben recibir una ayuda predecible para protegerlos, asistirlos y ofrecerles soluciones. Ante esta realidad, es importante invertir en estabilizar la situación de estos países. Al mismo tiempo, Europa debe estar preparada para seguir recibiendo refugiados en su territorio colaborando en la planificación de contingencias e implantando un sistema de asilo eficiente y mejor gestionado. La ampliación de las vías seguras de entrada a Europa para los refugiados también podría ofrecer alternativas realistas y serias al tráfico de personas y a los movimientos irregulares.

Los líderes del mundo reconocieron la necesidad de un enfoque humano, respetuoso e integral para abordar las realidades del desplazamiento con la adopción de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes el 19 de septiembre de 2016. Así pues, es oportuno que la UE parta de la base de esta declaración y revitalice su compromiso, no sólo entre los Estados miembros de la Unión, sino también con los países de origen, de refugio y de tránsito. Es posible y alcanzable un enfoque común basado en principios y pragmático para responder a los refugiados e inmigrantes dentro del marco de la UE. ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados, expone en este documento una visión para lograrlo mediante una futura política integral sobre asilo y refugio de la UE, tanto en su dimensión interna como en la externa. Las propuestas que aquí se formulan pueden facilitar el desarrollo a largo plazo de unos acuerdos coherentes para toda la UE destinados a abordar y responder efectivamente a los movimientos de personas. Hay un sólido precedente en Europa de este planteamiento creativo y anticipatorio: nada menos que la propia formación de la UE, que se fundó sobre los principios del respeto a los derechos fundamentales, la responsabilidad, la solidaridad y la confianza.



El documento en inglés es la versión original auténtica (disponible aquí: <http://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>).



© ACNUR  
Diciembre de 2016

Fotos de la portada:  
© ACNUR /  
M. Henley,  
I. Pavicevic,  
R. Kostrzynski (2x),  
M. Foissat,  
H. Davies,  
A. Zavallis,  
G. Welters,  
J. Bävman,  
B. Loyseau

# LAS PROPUESTAS DE **ACNUR**:

**1**

**UNA UE COMPROMETIDA** más allá de sus fronteras en la protección, la asistencia y la búsqueda de soluciones mediante:

- ✓ El desarrollo de sistemas de asilo sostenibles
- ✓ La prestación de una ayuda a las operaciones humanitarias basada en las necesidades
- ✓ La adopción de un enfoque de la asistencia orientado al desarrollo
- ✓ La ampliación de las oportunidades de vías seguras
- ✓ Liderando el ensayo de un enfoque común y regulado de la migración

**2**

**UNA UE QUE ESTÁ PREPARADA** para responder a la posible llegada de gran número de personas en el futuro mediante:

- ✓ La evaluación y la planificación
- ✓ La capacidad de reserva en los ámbitos nacional y de la UE
- ✓ Mecanismos de coordinación

**3**

**UNA UE QUE PROTEGE** mediante un sistema común de asilo bien gestionado que garantice el acceso a su territorio e incluya:

- ✓ Un sistema común de registro
- ✓ Dar prioridad a la reunificación familiar
- ✓ Procedimientos acelerados y simplificados para la determinación de casos de asilo
- ✓ Un mecanismo de distribución para los Estados miembros de la UE sometidos a presión
- ✓ Un enfoque común para los niños no acompañados y separados
- ✓ Incentivos para aplicar el nuevo sistema
- ✓ Un sistema eficiente para el retorno y la devolución

**4**

**UNA UE QUE INTEGRA** a los refugiados en sus comunidades mediante:

- ✓ El aumento de la financiación destinada a los programas de integración
- ✓ Unos servicios de integración predecibles y armonizados
- ✓ La promoción de comunidades acogedoras



# UNA UE COMPROMETIDA MÁS ALLÁ DE SUS FRONTERAS

Los países que acogen a la mayoría de los refugiados necesitan un apoyo firme, predecible y sostenido para crear un entorno en el que los refugiados puedan vivir sin riesgos y reconstruir su vida. La solidaridad y el reparto de la responsabilidad con estos países son expresiones clave de este apoyo. Estos principios coinciden con los contenidos en el Tratado de la Unión Europea<sup>1</sup> y constituyen el núcleo de la Declaración de Nueva York<sup>2</sup> adoptada en septiembre de 2016. En esta declaración, los Estados acordaron un Marco de Respuesta Integral para los Refugiados a fin de abordar los movimientos de refugiados en gran escala y el desarrollo de un Pacto Mundial sobre la cuestión de los refugiados en 2018. Este marco ofrece un modelo para la colaboración internacional con un amplio abanico de actores en las situaciones de refugiados, y las lecciones que se extraigan de su implementación servirán de base para el desarrollo del Pacto Mundial sobre la cuestión de los refugiados. El apoyo y la financiación continuados de la UE para ensayar este marco en algunas situaciones actuales de refugiados serán esenciales para su éxito.

Estas novedades coinciden con el lanzamiento de políticas clave de la UE sobre la gestión del desplazamiento forzado y de la migración. La comunicación de la Comisión Europea de abril de 2016 *Vivir con dignidad: de la dependencia de ayudas a la autonomía*<sup>3</sup> pide un enfoque del desplazamiento orientado al desarrollo. En junio de 2016, las asociaciones en materia de migración, con un primer grupo de cinco países de África (Etiopía, Malí, Níger, Nigeria y Senegal) y dos de Oriente Medio (Jordania y Líbano), aunaron las fortalezas y capacidades de financiación de la Comisión y de los Estados miembros de la Unión. Esto mejorará la coordinación y la eficacia, y es un reflejo del llamamiento que se hizo en la Cumbre de La Valeta de la UE con socios africanos de diciembre de 2015. Estos nuevos enfoques dan fe de la capacidad de la UE para aumentar el apoyo a los países de acogida de refugiados que están sobrecargados y a los que tienen sistemas de asilo incipientes.

Basándose en estos avances positivos, ACNUR propone un enfoque que reforzaría el compromiso de la UE más allá de sus fronteras en la protección, la asistencia y la búsqueda de soluciones mediante:

- ✓ El desarrollo de sistemas de asilo sostenibles
- ✓ La prestación de una ayuda a las operaciones humanitarias basada en las necesidades
- ✓ La adopción de un enfoque de la asistencia orientado al desarrollo
- ✓ La ampliación de las oportunidades para vías seguras
- ✓ El ensayo de un enfoque común y regulado de la migración

<sup>1</sup> El artículo 21 se refiere, entre otros aspectos, a los principios de igualdad y solidaridad, y al respeto de los principios de la Carta de la ONU y del derecho internacional como valores fundacionales clave de la UE. En él la UE se compromete también a entablar relaciones y crear asociaciones con terceros países que compartan estos principios y valores. Véase <https://goo.gl/riA0dV>.

<sup>2</sup> Asamblea General de la ONU, *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, disponible en: <https://goo.gl/rxa9hx>.

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Vivir con dignidad: de la dependencia de ayudas a la autonomía*, Bruselas, 26 de abril de 2016, COM (2016) 234 final, disponible en: <https://goo.gl/MVyFne>.

## 1.1 El desarrollo de sistemas de asilo sostenibles

La UE y sus Estados miembros apoyarían el reforzamiento de los sistemas de asilo en:

- **Países que acogen a la mayoría de los refugiados:** Este apoyo sería una expresión de solidaridad. Garantizar que los solicitantes de asilo pueden acceder al asilo y a una protección efectiva en estos países podría abordar una de las causas de los movimientos posteriores. También ofrecería una alternativa a las propuestas de tramitar las solicitudes de asilo ante Estados miembros de la UE fuera de su territorio. Cuando funcionen plenamente los sistemas de asilo de estos países, la tramitación en ellos de solicitudes de asilo ante Estados miembros de la UE podría considerarse como una forma de compartir la responsabilidad.
- **Países de tránsito de refugiados:** Cuando la situación de la seguridad lo permita, la UE también aumentaría la inversión en sistemas de protección sostenibles en los países de tránsito, como Libia y Egipto. Se ampliaría el ámbito de los Programas de Desarrollo y Protección Regional de la UE para incluir todo el apoyo multilateral y bilateral conexas a estos países.
- **Países candidatos a la UE:** La participación de la UE en el desarrollo de unos sistemas de asilo justos y efectivos en países candidatos a la UE integraría el acervo de la UE en materia de asilo en la legislación nacional de estos países. También contribuiría a crear unos sistemas de asilo operativos.

## 1.2 La prestación de apoyo a las operaciones humanitarias basado en las necesidades

La UE y sus Estados miembros asignarían fondos globalmente en función de las evaluaciones de necesidades y de acuerdo con los principios de buenas prácticas en materia de donaciones humanitarias<sup>4</sup> y el Gran Pacto. Esto incluiría una **financiación predecible, flexible y multianual** basada en una colaboración sostenida con las agencias responsables y, en lo posible, en estrecha consulta con los países de acogida. La UE predicaría con el ejemplo proporcionando financiación básica, flexibilizando la asignación de fondos y eliminando requisitos engorrosos para la presentación de informes. Los instrumentos de financiación de la UE serían complementarios y estarían coordinados para prevenir vacíos de apoyo.

## 1.3 La adopción de un enfoque de la asistencia orientado al desarrollo

Los países en desarrollo acogen al 86 por ciento de los refugiados del mundo, y los países menos desarrollados dan asilo a 4,2 millones de personas. Las crisis prolongadas y crónicas están sobrecargando el sistema de ayuda humanitaria. Un nuevo enfoque **integraría a los refugiados en la planificación del desarrollo y la prestación de servicios nacionales** de las comunidades de acogida. Esto permitiría que los refugiados prosiguieran con su vida, reduciría su dependencia de la ayuda<sup>5</sup> y serviría de preparación para soluciones a más largo plazo, así como para prevenir la creación de sistemas paralelos para refugiados y nacionales del país de acogida, y fomentar una mayor cohesión social.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ofrece una plataforma para garantizar que “no se deje atrás” a los refugiados y desplazados internos. La UE, en su marco político para poblaciones desplazadas de abril de 2016,<sup>6</sup> presenta un enfoque ambicioso y orientado al desarrollo para los refugiados, los desplazados internos y sus anfitriones. La Declaración de Nueva York también ofrece oportunidades para integrar el nexo entre la labor humanitaria y la de desarrollo en las respuestas globales a los refugiados.

<sup>4</sup> Si desean más información, consulten: <http://goo.gl/XWo5Fg>.

<sup>5</sup> El 80 por ciento de los fondos humanitarios de la Comisión están destinados al desplazamiento prolongado.

<sup>6</sup> Si desean más información, consulten: <https://goo.gl/MVyFne>.

La UE apoyaría este enfoque:

- **Abordando los impactos socioeconómicos** del desplazamiento en gran escala y adaptando las intervenciones para el desarrollo para abordarlos.
- **Ofreciendo modalidades de financiación innovadoras**, como el Fondo Fiduciario de Emergencia para África y el Mecanismo para los refugiados en Turquía, que amplían las oportunidades para la subsistencia y la educación.
- **Invirtiendo en soluciones** que reducen las posibilidades de que se produzcan desplazamientos posteriores peligrosos e irregulares, como por ejemplo a través de los Programas de Desarrollo y Protección Regional de la UE.
- **Entregando ayuda humanitaria y cooperación para el desarrollo** centrados en los refugiados desde el comienzo de una crisis.

## 1.4 La ampliación de las oportunidades de vías seguras

Los Estados se han comprometido a ampliar las oportunidades de vías seguras,<sup>7</sup> reconociendo que esto podría contribuir a reducir la probabilidad de que las personas se arriesguen a hacer viajes peligrosos en busca de protección. Ofrecer un número significativo de estas vías ayudaría a compartir la responsabilidad respecto de los refugiados con los países que acogen a las mayores poblaciones refugiadas. La ampliación de las oportunidades se establecería sobre todo en los países donde se estén desarrollando un Programa de Desarrollo y Protección Regional, un Pacto en Materia de Migración o una Respuesta Integral a Refugiados, así como en otros países de primer asilo situados en las rutas hacia Europa estratégicamente importantes.

### 1.4.1 Acuerdos efectivos sobre reagrupación familiar

El deseo de reunirse con sus familiares cercanos es una razón fundamental por la que los refugiados podrían querer ir a Europa. La reagrupación familiar permite que muchas mujeres y niños accedan a la protección en Europa y reduce su exposición a la explotación por parte de contrabandistas o redes de trata de personas en los países de tránsito o de primer asilo. En esencia, la unidad familiar es un derecho fundamental.<sup>8</sup> Existe una relación directa entre reagrupación familiar, salud mental y buena integración. Sin embargo, los obstáculos legales y prácticos para la reagrupación familiar suelen desembocar en una separación prolongada y unos costes de procedimiento significativos, y limitan las posibilidades de éxito. Como consecuencia, la necesidad de reunirse con sus familiares es un elemento impulsor clave de los movimientos posteriores irregulares. Esto pone de manifiesto la necesidad de unos acuerdos efectivos sobre reagrupación familiar.

La UE adoptaría medidas para hacer realidad el derecho a la unidad familiar:<sup>9</sup>

- ampliando el alcance de la reagrupación familiar;
- estableciendo un fondo rotatorio para facilitar la reagrupación familiar;
- ofreciendo formularios de solicitud y documentos de viaje comunes;
- elaborando directrices comunes sobre la determinación de vínculos familiares;
- desarrollando un apoyo administrativo común o mancomunado de la UE en países ajenos a ésta;
- ofreciendo exenciones de visados y visados humanitarios para las necesidades de reagrupación familiar;
- movilizando a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO)/Agencia de Asilo de la UE (EUAA), ONG y ACNUR para ofrecer un apoyo activo;
- facilitando el acceso a las embajadas y prestando ayuda con la documentación;

<sup>7</sup> Véase Asamblea General de la ONU, *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, disponible en: <https://goo.gl/rxa9hx>.

<sup>8</sup> Naciones Unidas, *Convención sobre los derechos del Niño*, en vigor desde el 2 de septiembre de 1990, disponible en: <https://goo.gl/OP62ne>.

<sup>9</sup> Véase también *Refugee Family Reunification – UNHCR’s Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, disponible en: <http://www.refworld.org/pdfid/4f55e1cf2.pdf>.

- garantizando que los beneficiarios de la protección subsidiaria tengan acceso a la reagrupación familiar en virtud de las mismas normas favorables que se aplican a los refugiados.

### 1.4.2 Programas de reasentamiento

Con arreglo a la Declaración de Nueva York, los Estados miembros de la UE **umentarían significativamente sus cuotas anuales de reasentamiento** para que sean más acordes con la *Proyección de las necesidades mundiales de reasentamiento en 2017* de ACNUR<sup>10</sup> y responder también al llamamiento de ACNUR a favor del reasentamiento o la admisión humanitaria del 10 por ciento de la población refugiada siria. Las cifras de Eurostat indican que entre 2011 y 2015 se ha reasentado en la UE a 28.540 refugiados, con una media de aproximadamente 5.700 personas al año.<sup>11</sup> ACNUR continuaría apoyando a los Estados miembros de la UE para establecer y cumplir las cuotas de reasentamiento. También seguiría trabajando con la Comisión para desarrollar un marco de reasentamiento de la Unión sensible a las necesidades globales.

### 1.4.3 Vías complementarias para acceder a la protección

Un pequeño número de países europeos ha establecido vías complementarias para acceder a la protección, sobre todo en respuesta a la crisis de refugiados sirios. Es fundamental seguir desarrollando estas vías. El siguiente paso sería desarrollar programas sostenibles que respondan a las necesidades de una población refugiada mundial diversa. Esto daría más credibilidad a los llamamientos a favor de movimientos de refugiados más regularizados y de solidaridad con terceros países.

- La Comisión/EASO identificaría las oportunidades para **mancomunar capacidades** de los Estados miembros de la UE a fin de ofrecer formas complementarias de admisión para los refugiados.
- La Comisión promovería de forma proactiva el desarrollo de programas de **patrocinio privado** en la UE en cooperación con la sociedad civil, por ejemplo, prestando apoyo financiero. También podría inspirarse en ejemplos de este tipo de programas que ya han desarrollado algunos Estados miembros de la UE, así como otros países del mundo.<sup>12</sup>
- La UE aprovecharía al máximo mecanismos como el Erasmus Mundus y la Directiva sobre estudiantes e investigadores para aumentar las oportunidades de **educación superior** para los refugiados.
- La UE facilitaría las oportunidades de **movilidad laboral** para los refugiados cualificados que residen fuera de la UE, incluso potencialmente a través de la revisión del sistema de tarjeta azul de la UE.

ACNUR seguirá proporcionando conocimientos y asesoramiento técnicos a los Estados en el desarrollo y ampliación de las vías de admisión, y para abordar los obstáculos prácticos para su implementación.

## 1.5 El ensayo de un enfoque común y regulado de la migración

La UE podría desarrollar gradualmente un enfoque común de la migración legal basándose en acuerdos de cooperación y asociación existentes. La Declaración de Nueva York ofrece una oportunidad para colaborar más en esta área. Un enfoque común podría permitir que algunos migrantes, además de las categorías previstas en la Declaración de La Valeta, soliciten permisos de trabajo y de residencia desde el extranjero. Programas de migración gestionada que ofrezcan a los migrantes vías de entrada en la UE pueden ayudar a **garantizar el uso y funcionamiento adecuados del sistema de asilo** y que éste no se convierta en la opción para la migración por defecto. Esto contribuiría a abordar de forma más eficaz los movimientos mixtos de refugiados y migrantes.

<sup>10</sup> ACNUR, *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2017*, junio de 2016, disponible en: <http://goo.gl/2NMh3R>.

<sup>11</sup> Eurostat, *Resettled persons – annual data*, disponible en: <http://goo.gl/qKVxXj>.

<sup>12</sup> Alemania, Argentina, Australia, Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte tienen programas de patrocinio privado.

# 2

## UNA UE QUE ESTÁ PREPARADA PARA RESPONDER A LA POSIBLE LLEGADA DE GRAN NÚMERO DE PERSONAS EN EL FUTURO

La planificación de contingencias coordinada por la UE y sus Estados miembros será esencial para responder efectivamente a la posible llegada de un número significativo de personas en el futuro. Los conflictos en curso y las importantes lagunas en la ayuda destinada a los refugiados harán que continúen los desplazamientos. La UE tendría que estar preparada para la llegada de refugiados en el futuro. Habría que adaptar a la situación concreta de cada país unos planes de ayuda regionales y nacionales de apoyo que al mismo tiempo estén en consonancia con los objetivos generales. La respuesta a las emergencias civiles en la UE cuenta con buenas prácticas y capacidades que podrían integrarse en los planes de contingencia para emergencias relacionadas con los refugiados. A lo largo de 2016, ACNUR, junto con sus socios y los gobiernos, ha elaborado planes de contingencia y de preparación en relación con diferentes supuestos de llegada a la UE de un gran número de solicitantes de asilo y refugiados.

El sistema para la planificación de contingencias elaborado por la Comisión y las agencias de la UE incluiría:

- ✓ Evaluación y planificación
- ✓ La capacidad de reserva en los ámbitos nacional y de la UE
- ✓ Mecanismos de coordinación

### 2.1 Evaluación y planificación

La Comisión, las agencias de la UE y sus Estados miembros desarrollarían un sistema para: 1) identificar y analizar **señales de alerta temprana** y 2) evaluar su **capacidad para responder** en materia de registro, control y recepción. Se actualizarían los planes de contingencia existentes y se compartirían con los países vecinos. Las dos agencias principales de la UE colaborarían en la planificación de contingencias y en la respuesta de emergencia. FRONTEX ya tiene el mandato de hacer evaluaciones de capacidad periódicas y anticipar los movimientos hacia la UE. Se ha propuesto que la EUAA – la agencia que sucederá a EASO – lidere la alerta temprana y la planificación de contingencias.

### 2.2 Capacidad de reserva en los ámbitos nacional y de la UE

Parte de la elaboración de planes de contingencia exige el desarrollo de una capacidad de reserva para responder con rapidez a llegadas en gran escala de refugiados e inmigrantes. Esto estaría respaldado por el desarrollo de un **paquete de servicios de asistencia** de reserva con los recursos técnicos y humanos necesarios comprometidos de antemano, así como de **listas de expertos** de reserva. Esto garantizaría el despliegue inmediato de material necesario para el





registro, acceso a Internet y equipos de intérpretes y de tramitación a los Estados miembros de la UE afectados en un plazo breve. Una novedad importante en esta dirección fue la ampliación del mandato de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO) el 15 de marzo de 2016.

## 2.3 Mecanismos de coordinación

Se requiere **una mejor coordinación en la sede central y en el terreno** para garantizar una planificación sólida de la preparación y el uso más eficiente de múltiples fuentes de financiación de la UE. La coordinación también ayuda a que no haya duplicación y a garantizar que las actividades se complementan entre sí. Esto es válido sobre todo en Grecia, donde la planificación de la preparación y el desarrollo de la capacidad de recepción deben hacerse en coordinación total con el gobierno.

Se desarrollaría **una estructura de coordinación predecible y estructurada** entre las agencias con mandato de la UE y ACNUR para la planificación de contingencias y la preparación. El análisis conjunto y el intercambio de información serían un importante punto de partida para la eventual elaboración de planes conjuntos. ACNUR ofrecería su experiencia y sus conocimientos especializados, sobre todo en relación con sus esfuerzos recientes para establecer una presencia operativa en la UE. Facilitaría información sobre los elementos impulsores de movimientos de personas en el mundo y ayudaría en el desarrollo de herramientas para el análisis y la planificación.

# 3

## UNA UE QUE PROTEGE MEDIANTE UN SISTEMA COMÚN DE ASILO BIEN GESTIONADO

Los acontecimientos del año pasado pusieron de relieve la necesidad de un sistema de asilo revitalizado en la UE. Este sistema proporcionaría acceso al territorio, registraría y acogería adecuadamente a las personas que llegan, asignaría responsabilidades sobre los solicitantes de asilo entre los Estados miembros de la UE, y garantizaría que los Estados miembros de la UE estén preparados para cumplir la tarea. Partiendo de elementos del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) existente y de algunas de las reformas propuestas por la Comisión<sup>13</sup>, ACNUR propone un **sistema simplificado que potencialmente también ahorraría costes**.

Este sistema garantizaría el derecho de asilo, mejoraría los controles de seguridad y facilitaría una gestión eficiente de los movimientos de población, y comprendería los elementos siguientes:

- ✓ Un sistema común de registro
- ✓ Dar prioridad a la reunificación familiar
- ✓ Procedimientos acelerados y simplificados para la determinación de casos de asilo
- ✓ Un mecanismo de distribución para los Estados miembros de la UE sometidos a presión
- ✓ Un enfoque común para los niños no acompañados y separados
- ✓ Incentivos por aplicar el nuevo sistema
- ✓ Un sistema eficiente para el retorno

### 3.1 Un sistema común de registro

El registro común garantiza la tramitación ordenada de las llegadas, el acceso a protección, los controles de seguridad y la reunificación familiar. Los Estados miembros de la UE registrarían a todas las personas que llegasen irregularmente a la UE<sup>14</sup> en un **sistema común de registro de la UE**. Este sistema se apoyaría en la base de datos de EURODAC y en otras bases de datos pertinentes de la UE para mejorar la **gestión de datos**. Garantizaría los **controles de seguridad** en el punto de entrada. También aumentaría la capacidad de los sistemas para

<sup>13</sup> La comparación entre las propuestas de la Comisión y las propuestas de ACNUR se puede ver en el Anexo. Existe ya un marco jurídico para las propuestas que plantea ACNUR. La legislación de la UE exige que la UE base su política de asilo y migración en la solidaridad entre sus Estados miembros y en la justicia hacia los nacionales de terceros países, así como en la adopción de medidas legales, cuando sea necesario, para lograrlo (véase artículos 67.2 y 80 del TFUE). Los Estados miembros de la UE tienen la responsabilidad colectiva de garantizar el derecho al asilo en virtud del artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales, y de conformidad con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la legislación de derechos humanos pertinente.

<sup>14</sup> En este caso, la referencia a la UE incluye también otros Estados europeos que participan actualmente en EURODAC y otros acuerdos sobre registro (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza). Los acuerdos de registro podrían extenderse también a los países candidatos a ingresar en la UE donde existan salvaguardas.

interconectarse, y **reduciría la duplicación** de sistemas costosos<sup>15</sup>. De este modo se abordarían las lagunas en cuanto a datos y seguridad que surgen cuando diferentes Estados registran diferentes tipos de datos o no registran las llegadas.

El sistema de registro debería estar **conectado al sistema de tramitación de casos** en cada Estado miembro de la UE para garantizar el rápido acceso al procedimiento de asilo. Esto también podría ayudar a reducir el número de personas que desaparecen entre las fases de registro y tramitación de casos<sup>16</sup>.

Para ello se establecerían **Centros de Registro y Tramitación (CRT)** pilotos en los principales países de entrada con el apoyo de agencias de la UE. Basándose en las lecciones aprendidas del enfoque de “hotspots” de la UE, estos Centros proporcionarían:

- registro;
- controles de seguridad;
- identificación de necesidades específicas;
- derivación a centros de acogida;
- asesoramiento e información;
- derivación a los procedimientos adecuados;
- toma de decisiones rápida.

Las gestión de los CRT correspondería al Estado miembro de la UE afectado. Las entidades de registro y los organismos encargados de la determinación del asilo en primera instancia que existan en el Estado miembro trabajarían juntos en el mismo CRT. A largo plazo, los Estados podrían considerar la transferencia gradual de la responsabilidad de la gestión de los CRT de los Estados miembros de la UE a las agencias de la UE. ACNUR podría asesorar sobre cómo desarrollar este sistema sobre la base de su larga experiencia al respecto en operaciones en el terreno<sup>17</sup>.

## 3.2 Priorizar la reunificación familiar

Se facilitaría la reunificación familiar inmediatamente después de la fase de registro. Un sistema de registro común optimizado con tramitación de casos garantiza la recopilación en la etapa más temprana posible de la información necesaria para la reunificación familiar, y en un formato que pueda compartirse con otros Estados miembros de la UE. De este modo se abordarían algunos de los obstáculos para la reunificación familiar en virtud del Reglamento de Dublín en vigor.<sup>18</sup>

---

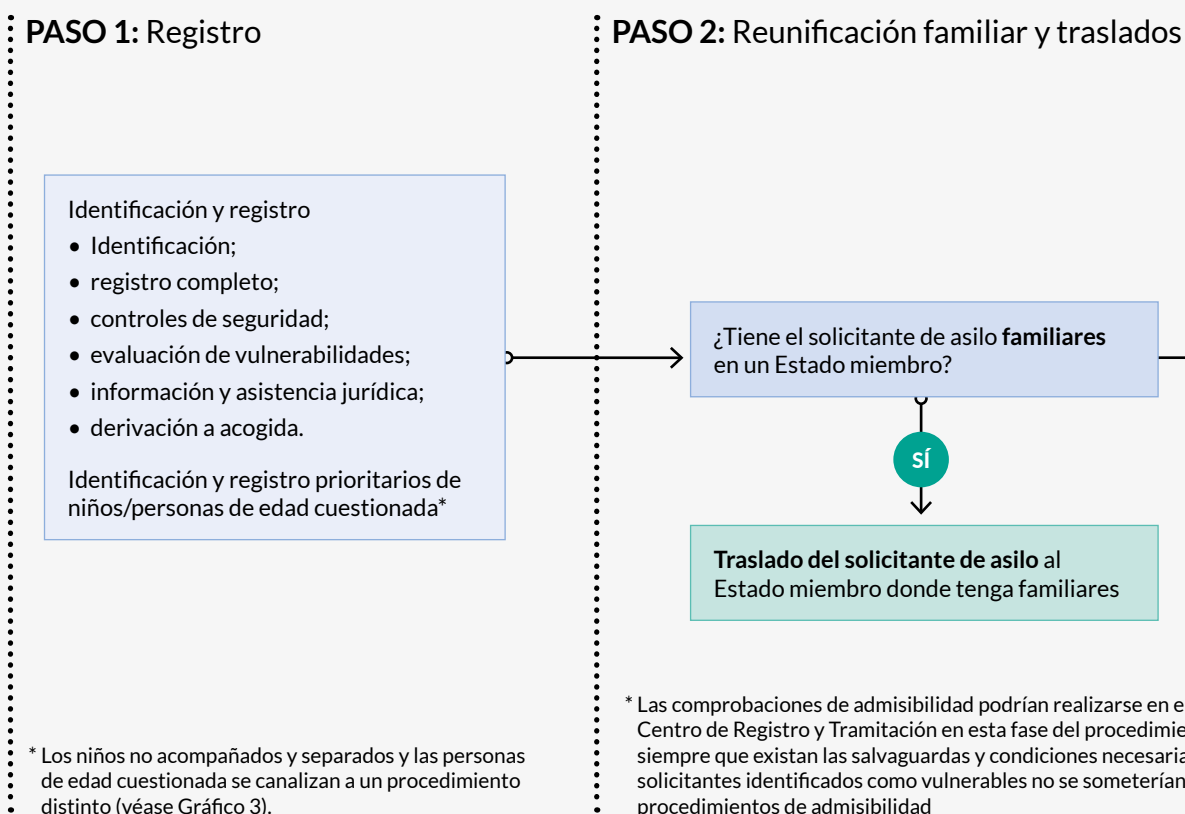
<sup>15</sup> Esto garantizaría que todos los Estados incorporaran de manera eficaz los datos pertinentes, incluidos los biométricos, a la base de datos de EURODAC. Algunos aspectos de la actual propuesta de reforma de EURODAC, como la ampliación de la recopilación de datos, podrían constituir un paso en esta dirección. Sin embargo, hace falta más para lograr un registro común eficaz y plenamente acorde a las salvaguardas y normas, en particular para las personas que necesitan protección internacional.

<sup>16</sup> Generalmente, en el ámbito nacional, en los Estados miembros de la UE diferentes autoridades realizan el registro de las llegadas y la tramitación de las solicitudes de asilo.

<sup>17</sup> El manual de ACNUR *Normas procedimentales para para la determinación de la condición de refugiado bajo el mandato de ACNUR* establece el enfoque común de ACNUR (<http://goo.gl/RA4DV6>) para el registro que realiza en el terreno. Se utiliza un formulario estándar de registro. Esto permite realizar evaluaciones informadas del número y los perfiles de las personas de interés (incluida la identificación de las personas con necesidades específicas), y decidir a qué procedimientos debe derivarse a una persona. Véase también ACNUR: *Handbook for Registration*, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/3f967dc14.html>.

<sup>18</sup> Además, ACNUR propone una definición más amplia de los vínculos familiares que darían derecho a la reunificación familiar. En virtud del Reglamento de Dublín en vigor, los cónyuges, las parejas y los menores de edad no casados pueden acogerse a la reunificación familiar con solicitantes adultos. En el caso de los niños no acompañados y separados, tanto los progenitores, hermanos y hermanas y otros adultos responsables del menor, tíos, tías y abuelos y abuelas podrían ser candidatos a la reunificación (siempre que se encuentren legalmente en el territorio de los Estados miembros). La propuesta de reforma de Dublín amplía estas categorías para incluir a hermanos y hermanas y a las familias formadas en tránsito. La propuesta de ampliación de la definición de ACNUR incluye también a los menores de edad casados que sean dependientes, a los hijos adultos y a los progenitores de un adulto (véase el próximo estudio de ACNUR sobre el Reglamento de Dublín). Las actuales propuestas de reforma de la Comisión añadirían un obstáculo adicional, ya que la reunificación familiar se estudiaría sólo para los solicitantes de asilo considerados “admisibles” tras la finalización de un procedimiento de admisibilidad obligatorio.

## GRÁFICO 1: Procedimientos propuestos



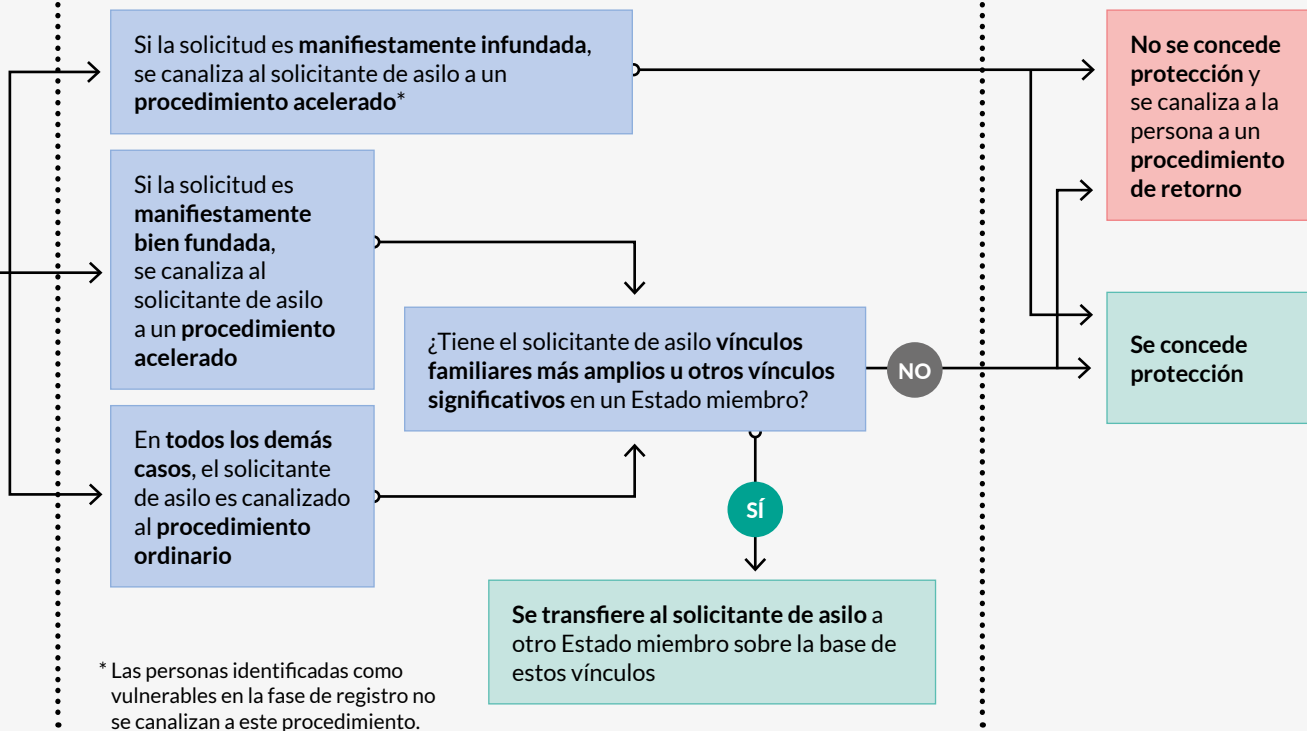
### 3.3 Procedimientos acelerados y simplificados para la determinación del asilo

Unos **procedimientos para la determinación del asilo eficientes y simplificados** pueden ayudar a gestionar las llegadas mixtas de refugiados e inmigrantes. Los solicitantes de asilo que presenten peticiones manifiestamente bien fundadas o manifiestamente infundadas serían canalizados hacia los procedimientos acelerados<sup>19</sup>. En los Estados miembros de la UE sometidos a una presión especial, estos procedimientos contarían con el apoyo de agencias de la UE. Los procedimientos acelerados **proporcionarían acceso rápido** a protección internacional a quienes la necesitan, y **facilitarían el retorno** a quienes no la necesitan. Otros casos se tramitarían a través del procedimiento de asilo normal. Los procedimientos acelerados se basarían en las **buenas prácticas** existentes, tanto de ámbito nacional como las desarrolladas por la EASO. Contemplarían la potenciación del papel de la EASO en la vigilancia y la garantía de la calidad de la toma de decisiones sobre los casos. Los procedimientos acelerados ayudarían a abordar los desafíos que plantean actualmente las largas demoras, la complejidad de los procesos y la toma de decisiones. ACNUR puede poner a disposición su propia experiencia operativa en la determinación de solicitudes de asilo para apoyar el desarrollo de unos procedimientos acelerados justos, eficientes y simplificados. Los procedimientos propuestos, desde el registro hasta la decisión sobre el asilo, se exponen en el Gráfico 1.

<sup>19</sup> ACNUR considera que los casos de países de origen seguros podrían ser canalizados a procedimientos acelerados siempre que las salvaguardas procesales estén garantizadas, lo que incluye proporcionar al solicitante toda la información necesaria, en un idioma adecuado para que pueda impugnar de manera efectiva la presunción de seguridad, y que tenga acceso a asistencia jurídica gratuita, a una entrevista personal y a un recurso efectivo con efecto suspensivo. Las personas identificadas como vulnerables en el registro no serían canalizadas al procedimiento acelerado abierto para las solicitudes manifiestamente infundadas.

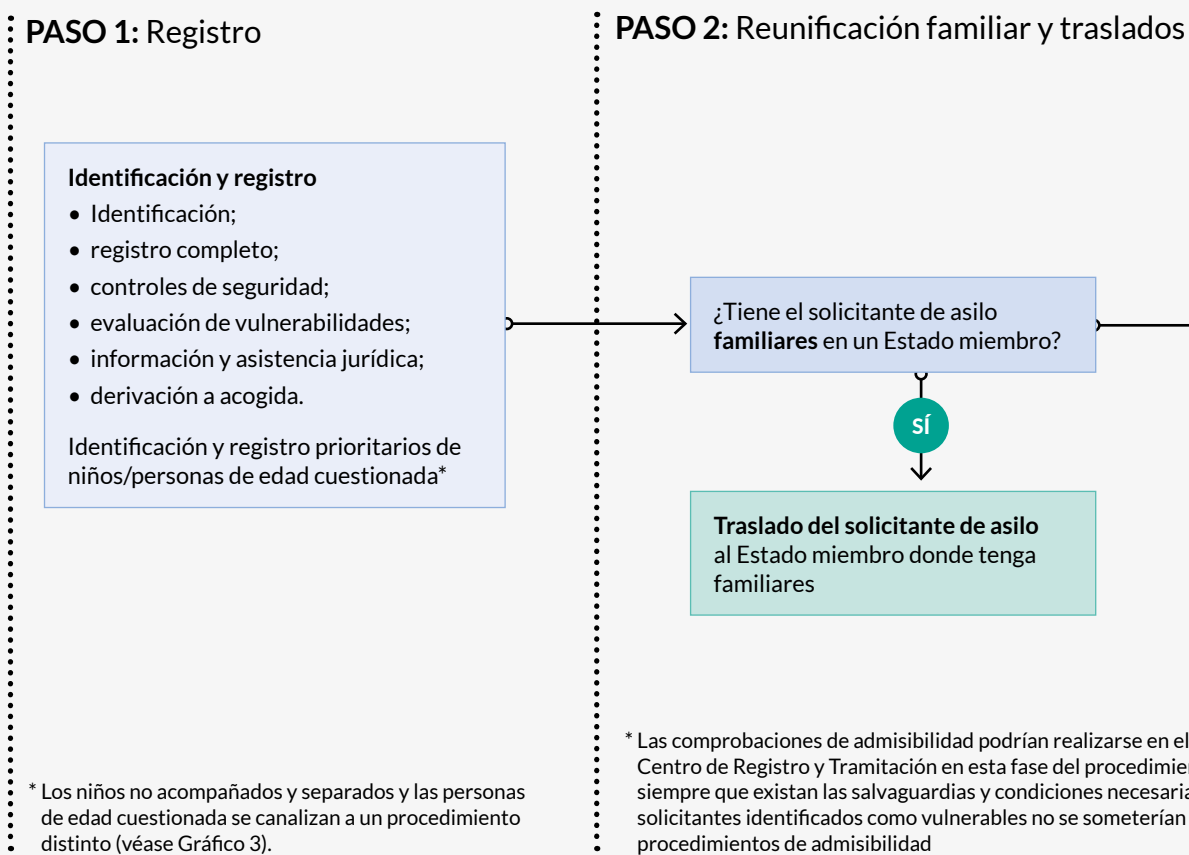
### PASO 3: Evaluación y traslados adicionales

### PASO 4: Decisión



**Nota:** Algunos aspectos de las propuestas de la Comisión se centran en la protección fuera de la UE. Introducen procedimientos de admisibilidad obligatorios y el uso de conceptos de "país seguro". Aunque de este modo se podría asegurar el acceso a protección en un tercer Estado, tales acuerdos son a menudo complejos. Tendrían que formar parte de las medidas de reparto de las responsabilidades e implicar salvaguardas de protección fundamentales. Requerirían información independiente, fidedigna y actualizada sobre la situación en el país considerado "seguro". También requerirían la verificación del acceso a protección efectiva tras el retorno. Aunque podrían utilizarse disposiciones de admisibilidad, por ejemplo, en los principales países de llegadas en virtud de un plan de apoyo de emergencia de la UE y con las salvaguardas necesarias, no son propensas a que se implanten en toda la UE con carácter obligatorio.

## GRÁFICO 2: Procedimientos cuando los Estados miembros de la UE están sometidos a presión



### 3.4 Un mecanismo de distribución para los Estados miembros de la UE bajo presión

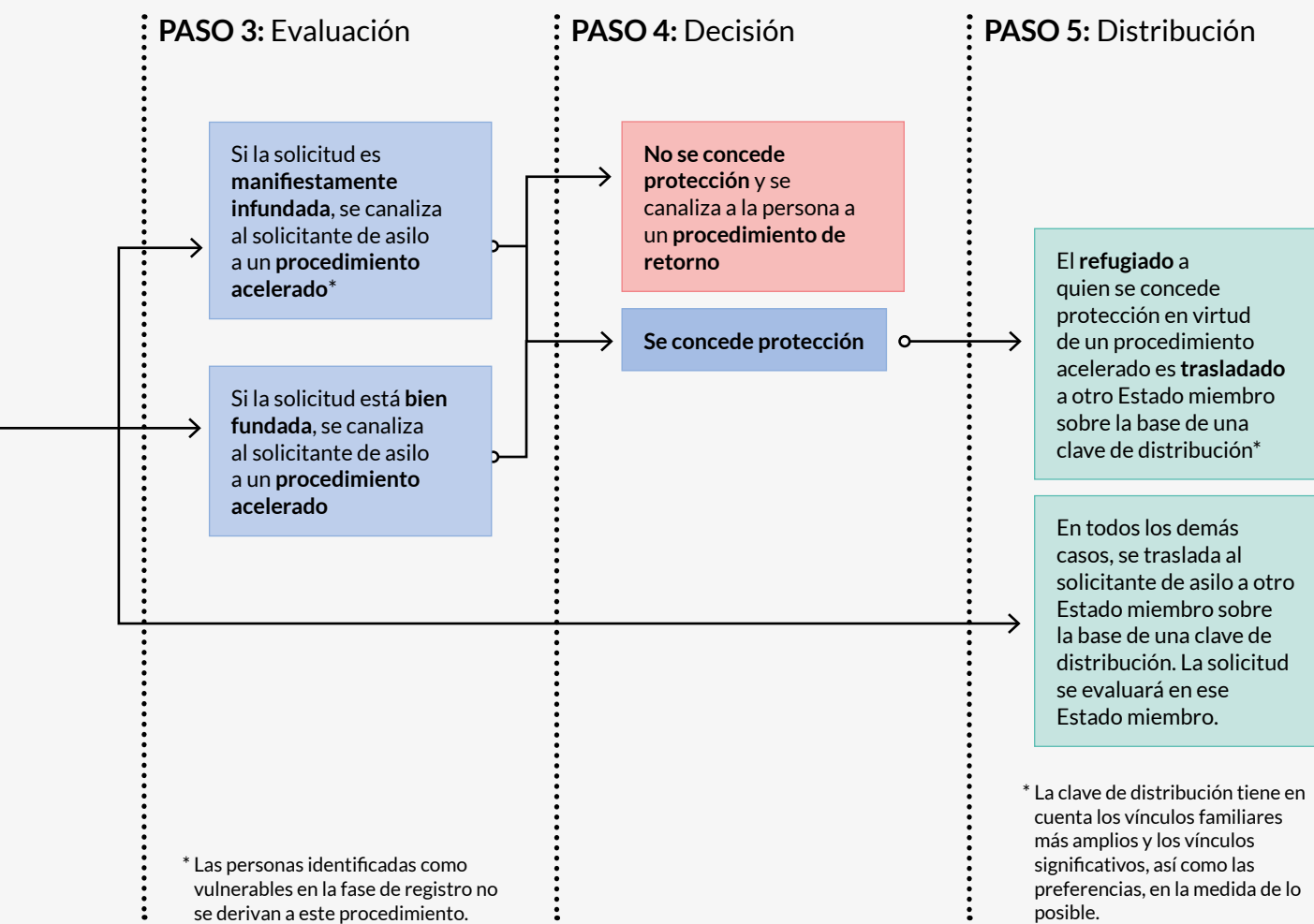
Un mecanismo de distribución justo y manejable permitiría **gestionar las llegadas desproporcionadas** a un Estado miembro de la UE mediante el reparto de la responsabilidad. Esto ayudaría a mantener la confianza. Cuando un Estado miembro de la UE recibe un número de solicitantes de asilo superior al porcentaje (o “cuota de referencia”) que los Estados miembros de la UE consideren justo<sup>20</sup>, se pondría en marcha un mecanismo para distribuir a otros Estados miembros de la UE los casos que superen esta cuota<sup>21</sup>.

Este mecanismo sería semejante al propuesto recientemente por la Comisión,<sup>22</sup> pero con algunas modificaciones importantes:

<sup>20</sup> Esto tendría que decidirse mediante un acuerdo previo entre los Estados miembros a nivel de la UE.

<sup>21</sup> Este mecanismo sería conforme al artículo 80 del TFUE, que exige que las políticas de asilo y su aplicación se rijan por el principio de solidaridad y reparto justo de la responsabilidad para la UE, y que las acciones de la UE contengan medidas, cuando sea necesario, para dar efecto al principio. La distribución se pondría en marcha al alcanzarse una “cuota de referencia” acordada, y no cuando el sistema nacional supere el 150% de la cuota de referencia prevista en las propuestas actuales.

<sup>22</sup> Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido)*, COM(2016) 270 final, Bruselas, mayo de 2016, disponible en: <http://goo.gl/5YhnNx>.



- Las **solicitudes manifiestamente infundadas**<sup>23</sup> no se distribuirían a otros Estados miembros de la UE<sup>24</sup>. Se someterían al procedimiento acelerado en el país de entrada, con un aumento del apoyo de las agencias de la UE. De este modo se evitaría complicar el retorno de quienes finalmente no necesiten protección internacional.
- Las **solicitudes bien fundadas**<sup>25</sup> no se distribuirían a otros Estados miembros de la UE. Se determinarían en el país de entrada mediante el procedimiento acelerado, con un aumento del apoyo de las agencias de la UE<sup>26</sup>. Una vez concedida la protección internacional, se distribuirían.<sup>27</sup>
- **Todos los demás casos** se distribuirían a otro Estado miembro de la UE para la determinación del asilo.

Los procedimientos propuestos cuando un Estado miembro de la UE esté sometido a presión se exponen en el Gráfico 2.

<sup>23</sup> Los casos manifiestamente infundados son las solicitudes de personas que claramente no tienen un motivo válido para pedir protección internacional sobre los criterios establecidos o que son claramente fraudulentas o abusivas.

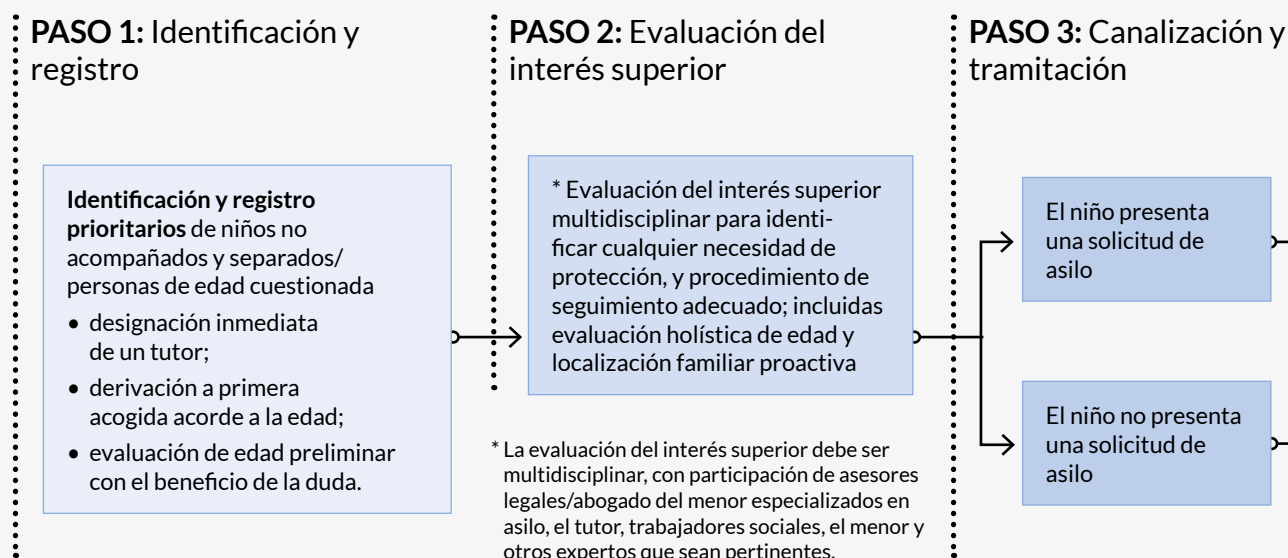
<sup>24</sup> Esto sería aplicable también a las solicitudes presentadas por solicitantes procedentes de países de origen seguros.

<sup>25</sup> Las solicitudes bien fundadas indican claramente que el solicitante cumple con los criterios para la protección internacional. Es probable que estas solicitudes estén vinculadas a perfiles específicos de personas con temores fundados de sufrir persecución o graves daños debido a la situación en el país de origen.

<sup>26</sup> Cuando el plazo medio para la determinación de las solicitudes bien fundadas en el procedimiento acelerado supere los tres meses, una disposición de emergencia podría plantear la distribución de estos casos.

<sup>27</sup> En espera de un acuerdo a nivel de la UE sobre el reconocimiento mutuo de la condición de refugiado, los refugiados podrían ser distribuidos sujetos a reconocimiento final en virtud de la legislación nacional en el país de distribución.

### GRÁFICO 3: Procedimiento para niños no acompañados y separados



### 3.5 Un enfoque común para los niños no acompañados y separados

ACNUR y sus socios están elaborando una “**Hoja de ruta**” para apoyar a los Estados miembros y las instituciones de la UE a poner en práctica normas para la protección de los niños no acompañados y separados, entre ellas:

- identificación y registro biométrico en una fase temprana;
- disposición inmediata de medidas de atención seguras y adecuadas a la edad;
- evaluación del interés superior para identificar las necesidades de protección y seguimiento;
- designación sin demora de un tutor;
- método común para la determinación de la edad;
- localización de la familia;
- representación legal;
- sistemas de gestión de casos.

Este nuevo enfoque se expone en el Gráfico 3.

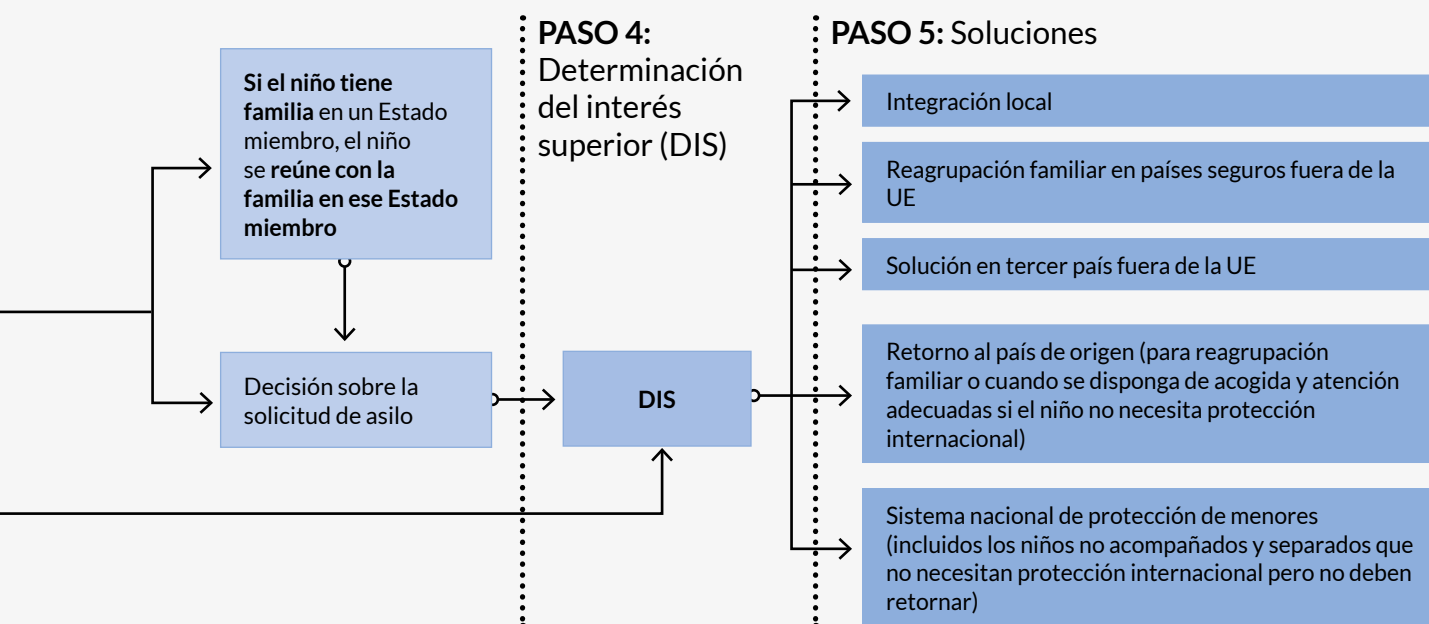
### 3.6 Incentivos por aplicar el nuevo sistema

Los incentivos por aplicar el nuevo sistema para los Estados y los solicitantes de asilo incluirían:

- Transferencia de los solicitantes de asilo cuyas peticiones estén bien fundadas o sean canalizadas al procedimiento ordinario de un Estado miembro de la UE donde el solicitante de asilo pueda tener **vínculos familiares o de otra índole**<sup>28</sup>. Esto abordaría una de las razones por las que algunos solicitantes de asilo emprenden movimientos irregulares posteriores. También mejoraría sus perspectivas de integración.

<sup>28</sup> Los vínculos familiares más amplios incluirían: personas con discapacidad que no sean autosuficientes, otros miembros de la unidad familiar dependientes (por ejemplo, hermanos, hermanas, primos, primas, sobrinos, sobrinas o personas solteras/solas que no estén biológicamente relacionadas pero a las que se cuida en el seno de la unidad familiar). Otros vínculos podrían incluir la estancia regular previa (visado/ permiso de residencia según Reglamento de Dublín)/estudio/trabajo en un Estado miembro, o posibilidades de empleo concretas en un Estado miembro de la UE (por ejemplo, oferta de empleo). Aquellos que no tuvieran necesidad de protección internacional serían remitidos sin demoras innecesarias a los procedimientos de retorno.





- Después de seis meses en el Estado que les otorgó protección, se permitiría que los refugiados que dispongan de **medios para ser autosuficientes** se establezcan en otro Estado miembro.
- Traslado de los solicitantes de asilo que hayan realizado **movimientos irregulares posteriores** hacia a otro Estado miembro de vuelta al Estado miembro responsable<sup>29</sup>.
- Reducir la “**cuota de referencia**” de un Estado miembro como recompensa por la buena calidad y la rapidez en la tramitación de un número considerable de casos.

### 3.7 Un sistema eficiente de retorno

Los procedimientos acelerados identificarían con rapidez a las personas que no necesitan protección internacional en los países de entrada. Esto ayudaría a generar confianza en la integridad del sistema de asilo. Habría programas de **retorno voluntario asistido** en todos los Estados miembros de la UE. La mejora del trabajo de proximidad, la concienciación y el asesoramiento, incluso por parte de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), podría facilitar un mayor acceso al retorno voluntario asistido. Los **retornos forzados** sólo serían una opción después de: (1) rechazo en un procedimiento justo, (2) consideración del retorno voluntario asistido, y (3) ausencia de consideraciones humanitarias de peso o relacionadas con la apatridia. Podrían utilizarse **alternativas a la detención** antes de las operaciones de retorno<sup>30</sup>. Se potenciaría el **apoyo de FRONTEX** para las operaciones de retorno, especialmente en los principales países de entrada<sup>31</sup>. Los programas de retorno también requerirán la **cooperación** de la UE con los países de origen y apoyo para la reintegración.

<sup>29</sup> Podrían aplicarse reducciones de los beneficios, dentro de los parámetros de las normas legales en vigor, en caso de incumplimiento.

<sup>30</sup> Existe ya un marco legal para la detención de personas antes del retorno y a tales efectos, que establece las limitadas circunstancias en las que se puede hacer uso de la detención. Véase ACNUR, *Directrices sobre la detención. Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención*, disponible en: <http://goo.gl/IQWY4L>.

<sup>31</sup> Podría hacerse un mayor uso del mandato reforzado de retorno de FRONTEX. Es necesario mejorar las capacidades técnicas, logísticas y previas a la expulsión en los países de entrada sometidos a presión para efectuar los retornos con más rapidez.

# ¿CÓMO MARCARÁ LA DIFERENCIA EL SISTEMA PROPUESTO?

## Propuesta de ACNUR

## Impacto

### Un sistema común de registro

- ✓ Se registran todas las llegadas
- ✓ Se facilita el acceso a protección
- ✓ Se recupera la confianza en que los Estados pueden gestionar las llegadas
- ✓ Se mejoran los controles de seguridad
- ✓ Se mejora el intercambio de datos entre los Estados miembros de la UE
- ✓ Se elimina la duplicación de sistemas múltiples y costosos

### Centros piloto de Registro y Tramitación (CRT) en los principales países de entrada

- ✓ Las llegadas se remiten sin dilación al procedimiento adecuado
- ✓ La toma de decisiones es más rápida
- ✓ Los Estados pueden gestionar cifras mayores de llegadas debido al mayor apoyo de agencias de la UE en los Centros de Registro y Tramitación
- ✓ Podría reducirse el número de personas que desaparecen entre el registro y la tramitación

### Priorizar la reunificación familiar

- ✓ Los miembros de la familia se reúnen rápidamente
- ✓ El movimiento posterior irregular y arriesgado se sustituye por movimiento regular para quienes intentan reunirse con sus familias
- ✓ Los niños y los solicitantes de asilo vulnerables obtienen antes el apoyo y la protección de sus familias

### Procedimientos acelerados

- ✓ Se proporciona acceso más rápido a protección internacional a quienes lo necesitan
- ✓ Identificación más rápida de quienes no necesitan protección internacional y facilitación de su retorno

### Un enfoque racional para un mecanismo de distribución en Estados miembros de la UE bajo presión

- ✓ Se apoya a los Estados sometidos a la presión de grandes llegadas
- ✓ Se distribuye a los refugiados y solicitantes de asilo mediante un sistema justo
- ✓ Se garantiza el acceso a la protección, incluso en momentos de grandes cifras de llegadas en ciertos países
- ✓ Se mantiene el mecanismo de distribución
- ✓ Se reconocen los vínculos existentes que los solicitantes tienen en Estados miembros de la UE
- ✓ Se restablece la equidad y la confianza en el sistema

### Enfoque común para los niños no acompañados y separados

- ✓ Los niños no acompañados y separados se identifican antes, se reúnen con las familias si ello redunda en su interés superior, y se proporciona representación legal y tutor sin demora
- ✓ Con el registro común y el uso de la biometría, podría reducirse el número de niños no acompañados y separados que desaparecen del sistema

### Incentivos por aplicar el sistema

- ✓ Los Estados miembros de la UE y los solicitantes de asilo respetan las reglas y los procedimientos del sistema de asilo
- ✓ Se reduce el movimiento posterior irregular de solicitantes de asilo
- ✓ Se mejoran las perspectivas de integración

# 4

## UNA UE QUE INTEGRA A LOS REFUGIADOS EN SUS COMUNIDADES

El fomento de la cohesión social, la estabilidad y la seguridad exige que las comunidades estén bien preparadas para acoger a los refugiados, y que los refugiados estén bien apoyados para realizar su potencial en sus nuevos entornos. La **integración supone un proceso “bidireccional”** entre los refugiados y sus comunidades de acogida. El contrato social entre los refugiados y los Estados de acogida debe establecerse de manera adecuada para restablecer la confianza pública y política. Los Estados tienen que asegurar el **disfrute de los derechos**, fomentar un **entorno acogedor** y abordar la xenofobia. Al mismo tiempo, los refugiados deben participar en los **programas de integración**, y **cumplir las leyes** de su Estado de acogida, lo que incluye respetar las normas básicas de derechos humanos<sup>32</sup>.

Aunque la integración podría constituir un desafío para muchos Estados, también brinda una oportunidad. La capacidad de que los refugiados vivan y forjen futuros para ellos en el lugar de la UE donde se encuentren puede contribuir a un sistema de asilo eficaz y reducir las presiones para el movimiento posterior.<sup>33</sup> ACNUR propone un sistema para la integración basado en los siguientes elementos clave:

- ✓ Aumento de la financiación destinada a los programas de integración
- ✓ Servicios de integración predecibles y armonizados
- ✓ Promoción de comunidades acogedoras

### 4.1 Aumento de la financiación destinada a los programas de integración

- Invertir en integración sería obligatorio, y se exigiría a todos los Estados miembros de la UE la asignación de al menos el 30% de su Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) anual para apoyar la integración cada año. La Comisión vigilaría el cumplimiento de este gasto.
- La UE desarrollaría una herramienta de evaluación para medir los resultados de la integración en la EU. La financiación del FAMI estaría vinculada a estos resultados.
- Aumentaría la financiación para los actores de integración locales (p. ej., autoridades locales, ONG locales).
- Se buscaría también financiación de actores no tradicionales (p. ej., sector privado, universidades).

<sup>32</sup> El incumplimiento por parte de los refugiados podría dar lugar en algunas circunstancias a la pérdida de algunos beneficios dentro de los parámetros de las normas legales existentes.

<sup>33</sup> Véase la investigación de ACNUR sobre la integración contenida en *Integration – A Fundamental Component in Supporting Diverse Societies*, enero de 2016, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/56b9f8034.html>.

## 4.2 Servicios de integración predecibles y armonizados

El poder vivir en condiciones de seguridad, satisfacer las necesidades de la familia e interactuar con la comunidad es esencial para el proceso de integración. Permite a los refugiados usar su resiliencia, determinación y creatividad para contribuir a sus respectivas comunidades y economías locales. Los programas de integración gestionados con eficacia pueden reportar enormes beneficios. Cuando reciben ayuda para encontrar trabajo con rapidez, es probable que los recién llegados devuelvan a sus comunidades la inversión hecha inicialmente en su integración multiplicada con creces. Investigaciones recientes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) muestran cómo los refugiados pueden beneficiar las economías, especialmente cuando los Estados invierten en una fase temprana en su integración e inclusión social<sup>34</sup>.

- Se harían **inversiones selectivas** en empleo, vivienda y aprendizaje del idioma.
- Al llegar a través de reasentamiento<sup>35</sup>, o después del reconocimiento en un Estado miembro de la UE, los refugiados recibirían **orientación cultural** integral. Los programas de orientación se centrarían tanto en los derechos como en las obligaciones y podrían ayudar a gestionar expectativas.
- Podrían reconocerse las **capacidades y cualificaciones** de los refugiados mediante la maximización de la Nueva Agenda de Capacidades para Europa y la revisión del Marco Europeo de Cualificaciones.

## 4.3 Promoción de comunidades acogedoras

La **interacción continua** y directa entre los refugiados y las comunidades de acogida es esencial. Fomenta la familiaridad y la empatía, y crea oportunidades para la cohesión social. También contribuye a una sensación de responsabilidad mutua.

- La **sociedad civil** participaría cada vez más mediante programas de voluntariado, actividades de apoyo a la integración de refugiados y solicitantes de asilo y cursos de orientación cívica.
- Las comunidades combatirían la **xenofobia** incrementando la interacción con los refugiados. Las campañas de concienciación y la mejora del registro y el enjuiciamiento de los crímenes de odio contribuirían a este objetivo.

ACNUR seguirá trabajando en estrecha colaboración con los gobiernos nacionales, la sociedad civil y el sector privado para apoyar la planificación de la **integración**, y puede ayudar a los Estados miembros de la UE con asesoramiento y apoyo específicos<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> OCDE, "Making Integration Work", disponible en <https://goo.gl/037j1h>.

<sup>35</sup> Tal como se refleja también en la Comunicación de la Comisión sobre un *Plan de acción para la integración de nacionales de terceros países* (<http://goo.gl/qs4G2o>), las medidas previas a la partida son un aspecto clave de la integración con éxito de los refugiados reasentados.

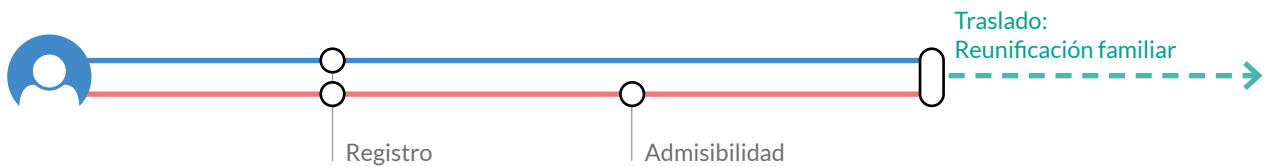
<sup>36</sup> ACNUR y la OCDE firmaron en junio de 2016 un Memorandum de Entendimiento en el que se exponen las áreas de cooperación, incluida la protección e integración de los refugiados. Disponible en: <http://www.refworld.org/pdfid/577a3cb34.pdf>.

# ANEXO

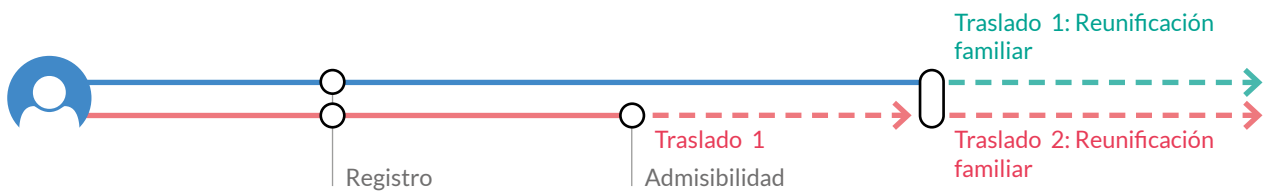
## Diferencias entre el enfoque de ACNUR y la propuesta de la Comisión para la reforma del Reglamento de Dublín

**LEYENDA:** — Propuesta ACNUR — Propuesta CE

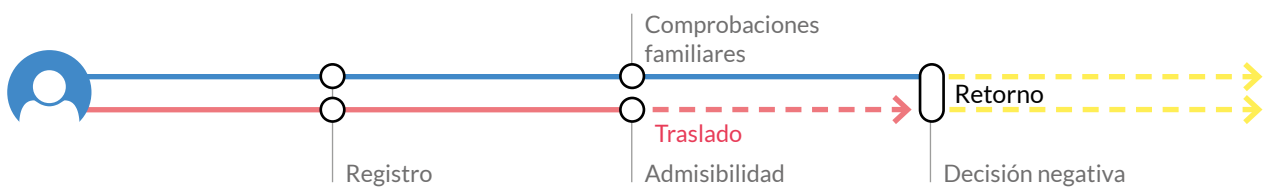
(i) De acuerdo con la propuesta de ACNUR, se dará prioridad a la reunificación familiar, que se considerará inmediatamente después del registro. Según la propuesta de la CE, la reunificación familiar no se consideraría hasta después de un procedimiento de admisibilidad.



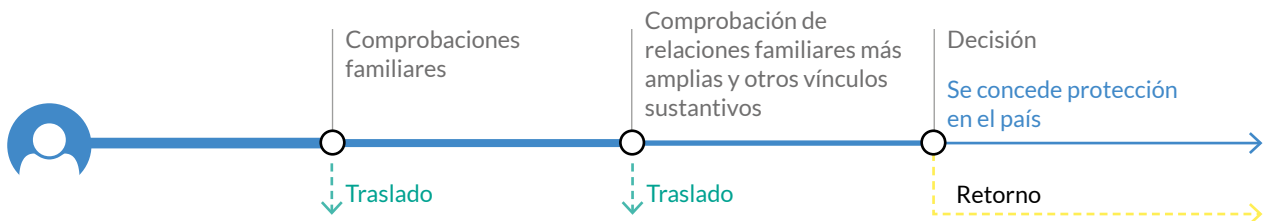
(ii) De acuerdo con la propuesta de ACNUR, la prioridad de la reunificación familiar se mantendrá cuando un Estado esté sometido a presión y el mecanismo de distribución sea activado. Según la propuesta de la Comisión, los solicitantes de asilo considerados admisibles serán trasladados a otro Estado miembro de la UE antes de considerar la reunificación familiar. La propuesta de la Comisión podría dar lugar a múltiples traslados y a demoras en la reunificación familiar.



(iii) De acuerdo con la propuesta de ACNUR, las solicitudes bien fundadas o manifiestamente infundadas se determinarían con agilidad en los Estados miembros de la UE de entrada. Según la propuesta de la Comisión, cuando el mecanismo de distribución esté activado, se distribuirían todos los tipos de casos, incluidas las solicitudes que probablemente sean manifiestamente infundadas. La propuesta de ACNUR facilitaría el retorno más rápido de personas que no necesitan protección internacional al evitar la distribución de esas personas.



(iv) La propuesta de ACNUR prevé varias posibilidades para el traslado desde el país de entrada, lo que brindará a los solicitantes de asilo oportunidades de reunificación familiar y traslado a un país donde tengan vínculos, y reducirá el número de solicitantes de asilo que han de tramitarse en los principales países de entrada.



(v) De acuerdo con la propuesta de ACNUR, los refugiados también serían trasladados con arreglo al mecanismo de distribución en determinadas circunstancias.

(vi) El mecanismo de distribución se pondría en marcha cuando se alcance la cuota de referencia (100%), y no cuando se alcance el 150% de la cuota de referencia.

(vii) Las propuestas de ACNUR se centran en unos procedimientos de determinación del asilo eficientes y simplificados dentro de la UE. En cambio, algunos aspectos de las propuestas de la Comisión se centran en la protección fuera de la UE, mediante la introducción de procedimientos de admisibilidad obligatorios y el uso de conceptos de "país seguro".





Foto © ACNUR / C. Irby

