



European Asylum Support Office

# Informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea 2012

SUPPORT IS OUR MISSION





European Asylum Support Office

# Informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea 2012

***Europe Direct es un servicio que le ayudará a encontrar respuestas  
a sus preguntas sobre la Unión Europea***

**Número de teléfono gratuito (\*):**

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Al final de la obra figura una ficha catalográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2013

ISBN 978-92-95079-92-2

doi:10.2847/86162

© Oficina Europea de Apoyo al Asilo, 2013

Ni la EASO ni persona alguna que actúe en su nombre se responsabilizará del uso que pudiera hacerse de la información incluida en la presente publicación.

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

*Printed in Italy*

IMPRESO EN PAPEL BLANQUEADO SIN CLORO ELEMENTAL (ECF)

# Índice

Resumen ejecutivo .....	7
Solicitudes de protección internacional en la UE .....	7
Principales novedades en 2012 .....	8
Funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) .....	9
1. Introducción .....	11
2. Solicitantes de protección internacional en la UE .....	13
2.1. Visión general de los países de origen y de tránsito importantes .....	13
2.2. Solicitudes de protección internacional en la UE .....	16
2.3. Resoluciones en materia de asilo .....	22
2.3.1. Uso de los regímenes de protección .....	23
2.3.2. Porcentajes de reconocimiento de la protección .....	26
2.3.3. Resoluciones adoptadas en segunda instancia e instancias superiores .....	27
2.4. Respuestas de los Estados miembros a flujos específicos .....	29
2.4.1. Afganistán .....	29
2.4.2. Siria .....	30
2.4.3. Balcanes occidentales .....	33
3. Principales novedades en 2012 .....	39
3.1. Novedades importantes a escala de la UE en materia de asilo .....	39
3.1.1. Legislativas: conclusión del SECA .....	39
3.1.2. Jurisprudencia .....	40
3.1.3. Cooperación práctica: progresión de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo .....	42
3.1.4. Fondo Europeo para los Refugiados (FER) .....	43
3.2. Novedades importantes a escala nacional .....	44
3.2.1. Presiones sobre los sistemas de asilo nacionales .....	44
3.2.1.1. Grecia .....	44
3.2.1.2. Luxemburgo .....	45
3.2.1.3. Suecia .....	46
3.2.1.4. Italia .....	46
3.2.1.5. Malta/Reasentamiento en la UE .....	46
3.2.1.6. Otros/Planificación de contingencias .....	48
3.2.2. Cambios institucionales .....	48
3.2.3. Jurisprudencia nacional importante .....	49
3.2.4. Cambios legislativos importantes en los Estados miembros .....	53
3.2.5. Principales cambios introducidos en las políticas en relación con la integridad, la eficiencia y la calidad .....	53
3.2.5.1. Integridad .....	53
3.2.5.2. Eficiencia .....	57
3.2.5.3. Calidad .....	59
3.2.6. Apoyo a terceros países .....	60
3.2.6.1. Reasentamientos .....	60
3.2.6.2. Desarrollo de capacidades en terceros países .....	64
4. Funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) .....	67
4.1. Acceso al procedimiento de asilo .....	67
4.2. Acceso a representación jurídica y a servicios de interpretación .....	69
4.3. El Procedimiento de Dublín .....	70
4.4. Procedimientos acelerados .....	73
4.5. Acogida de solicitantes de protección internacional y grupos vulnerables, incluida la política en materia de internamiento .....	74
4.6. Resoluciones en primera instancia .....	79

4.7.	Resoluciones en segunda instancia .....	82
4.8.	Disponibilidad y uso de información sobre países de origen (COI) .....	83
4.9.	Grupos vulnerables .....	86
4.10.	Retorno .....	90
5.	Conclusión .....	91
Anexos .....		93
A.	Lista de abreviaturas .....	93
B.	Lista de figuras, cuadros y fuentes .....	96
C.	Estadísticas .....	98

# Resumen ejecutivo

El propósito del *Informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea 2012* es ofrecer un panorama completo de las solicitudes de protección internacional presentadas en la Unión Europea (UE) y del modo en que las abordaron los Estados miembros, de las novedades importantes en relación con el asilo registradas a escala de la UE y nacional, y del funcionamiento de todos los aspectos clave del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

## Solicitudes de protección internacional en la UE

En 2012 hubo un total de 335 365 solicitantes de protección internacional en la UE, en comparación con los 303 105 de 2011 (un aumento del 11 %). De aquellos, 260 575 fueron solicitantes «nuevos» (un aumento del 1 % respecto a los 256 945 de 2011) <sup>(1)</sup>, lo que significa que una proporción importante del incremento se debió al mayor número de solicitudes «posteriores» (es decir, las realizadas por personas que ya han presentado una solicitud de protección internacional en la UE). Mientras que Afganistán siguió ocupando el primer puesto como país de origen por lo que respecta al total de solicitudes cursadas, el aumento más significativo de solicitantes fue el de los nacionales de Siria (que fue también el principal país de origen si se tienen en cuenta solo los solicitantes nuevos). La mayor cifra total de solicitantes de protección internacional en la UE (superior a 53 000) correspondió a los seis países de los Balcanes occidentales, considerados en conjunto. Otros países de origen de solicitantes asilo en la UE que fueron ganando protagonismo en 2012 fueron la Federación Rusa, Pakistán, Somalia, Irán y Georgia.

En 2012 se adoptaron cerca de un 9 % más resoluciones en primera instancia que el año anterior (260 425), y el porcentaje global de protecciones concedidas en primera instancia ascendió al 28 % (71 700 resoluciones favorables de concesión del estatuto de protección nacional o internacional). Los porcentajes más elevados de reconocimiento se registraron con nacionales de Siria, Eritrea, Mali y Somalia. Cerca de la mitad del total de las resoluciones adoptadas en primera instancia se recurrieron y, de los recursos interpuestos, el 19 % concluyeron en la concesión del estatuto de protección o en la revisión de la resolución en primera instancia. No obstante, los porcentajes de reconocimiento de solicitudes tanto en primera instancia como en instancias superiores variaron bastante de unos Estados miembros a otros, y ello puede deberse a las diferentes prácticas empleadas al aplicar el régimen jurídico escogido, aunque también a la naturaleza de las solicitudes individuales presentadas y al país de origen de los solicitantes. Por lo que respecta a los distintos regímenes de protección, las resoluciones favorables adoptadas con arreglo a la Convención de Ginebra aumentaron hasta el 14 % del total de fallos en primera instancia, mientras que el uso de la protección subsidiaria aumentó al 11 %, y el de los regímenes nacionales de protección humanitaria se redujo. La desviación estándar entre Estados miembros en relación con la utilización del régimen de protección subsidiaria es mayor que la correspondiente a la Convención de Ginebra, lo que puede indicar que hay menores divergencias en la interpretación de los criterios correspondientes al estatuto de refugiado que en los criterios para la aplicación de la protección subsidiaria.

Los estudios realizados sobre los tres mayores flujos de solicitantes de protección internacional en la UE muestran las notables diferencias que pueden producirse tanto en los tipos de solicitudes presentadas como en el modo en que se tramitan. Afganistán ha figurado varios años entre los cinco primeros puestos de la clasificación de países de origen, y los afganos cursan solicitudes en numerosos Estados miembros. Preocupa de manera especial el elevado número de solicitudes de menores afganos no acompañados. La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) publicó dos informes COI (información sobre los países de origen) y organizó una conferencia multidisciplinaria sobre Afganistán en 2012.

El volumen de expedientes de asilo sirios se incrementó en un 206 %, y esta nacionalidad fue la más representada entre los solicitantes de protección internacional por primera vez en la UE en 2012. Los países de destino más importantes fueron Alemania y Suecia. Los análisis muestran que las prácticas de decisión sobre las solicitudes sirias reflejaron en general la evolución negativa de la situación en el país, con unos porcentajes de aplicación del estatuto de la Convención de Ginebra y de la protección subsidiaria que se invierten tras un periodo de

<sup>(1)</sup> Estas cifras no incluyen a Austria, Hungría, Italia y Portugal. Se considera solicitante «nuevo» al que no ha cursado ninguna solicitud de protección internacional con anterioridad en el país de destino.

«congelación» en sintonía con un aumento significativo de la proporción de solicitudes aceptadas. En 2012 y principios de 2013, la EASO celebró tres seminarios prácticos de cooperación consecutivos sobre Siria.

El número de solicitudes de protección internacional procedentes de los países de los Balcanes occidentales aumentó de forma significativa en 2012 (+ 50 % en relación con 2011), y alcanzó unos niveles especialmente elevados en Alemania, Suecia y Luxemburgo. Las solicitudes de nacionales de Serbia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Albania, Montenegro, Kosovo y Bosnia y Herzegovina representaron un 16 % del total de solicitudes de protección internacional presentadas en la UE (a pesar de que la tasa de denegación rozó el 96 %). Los Estados miembros consideran manifiestamente infundadas la inmensa mayoría de estas solicitudes, y en varios se ha incluido a algunos de los países de los Balcanes occidentales beneficiarios de la exención de visado en la lista de países de origen seguros. Con todo, las cifras no dejan de crecer. Los Estados miembros a los que más afecta la situación han adoptado medidas para acortar los plazos de tramitación y reducir los factores que producen un «efecto llamada». El problema de los inmigrantes procedentes de los países de los Balcanes occidentales exentos de visado se ha abordado también a escala de la UE por medio del Mecanismo de supervisión posterior a la liberalización de visados. A comienzos de 2013, la EASO organizó seminarios prácticos de cooperación sobre los Balcanes occidentales y realizará un análisis comparativo COI de los factores coadyuvantes y las prácticas de los Estados miembros en relación con este flujo.

## Principales novedades en 2012

Las novedades más importantes en relación con el asilo a escala de la UE incluyeron modificaciones legislativas, jurisprudencia nueva, desarrollo ulterior de la EASO e importantes proyectos en el marco del Fondo Europeo para los Refugiados (FER).

En particular, 2012 fue un año decisivo en el proceso de adopción de un nuevo conjunto de medidas relativas al asilo («paquete del asilo»), es decir, la revisión de los instrumentos jurídicos constitutivos del acervo de la UE en materia de asilo. Tras la aprobación de la versión revisada de la Directiva de reconocimiento en 2011, en 2012 se alcanzó un acuerdo político en relación con las versiones refundidas del Reglamento de Dublín y la Directiva relativa a las condiciones de acogida. El acuerdo político sobre la Directiva relativa a los procedimientos de asilo y el Reglamento Eurodac se alcanzó en marzo de 2013. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos realizaron notables avances en el campo de la jurisprudencia en relación con la interpretación y aplicación del acervo de la UE existente en materia de asilo. La jurisprudencia europea influyó también en la redacción de la segunda generación del «paquete del asilo».

La cooperación práctica en materia de asilo se ha fomentado de forma notable durante 2012, en particular, debido al aumento de la capacidad operativa, la actividad y la influencia de la EASO. A lo largo del año, la Oficina ha trabajado también en estrecha colaboración con la Comisión Europea y con las agencias de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), y ha seguido fomentando la cooperación y la consulta con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), los miembros de tribunales y juzgados y la sociedad civil.

En 2012, el FER continuó siendo un instrumento crucial para que los Estados miembros pudieran abordar las deficiencias de sus sistemas de asilo, ejecutar proyectos experimentales, compartir conocimientos y buenas prácticas, y mejorar la aplicación del acervo de la UE en materia de asilo en distintos ámbitos.

A escala nacional, varios Estados miembros realizaron modificaciones importantes en sus sistemas de asilo en 2012, algunas derivadas de factores de presión como las elevadas cifras de solicitudes, la limitada capacidad para tramitarlas, las deficiencias sistémicas o una combinación de estos y otros factores. De los Estados miembros sometidos a presiones en 2012, cuatro solicitaron formalmente ayuda a la EASO (Grecia, Luxemburgo, Suecia e Italia), y dos la recibieron ya a lo largo de 2012. En Grecia, la EASO prestó asistencia para la instauración de los nuevos organismos administrativos responsables del registro de solicitudes de protección internacional, de la determinación del estatuto de refugiado, de la acogida y de la tramitación de recursos. La ayuda a Luxemburgo consistió en facilitar formación a los responsables de la toma de decisiones en las fases iniciales del proceso. Algunos Estados miembros prestaron apoyo a Malta en 2012 mediante el reasentamiento de beneficiarios de protección internacional, bien en el contexto del proyecto piloto de la UE sobre reasentamiento en la UE (Eurema) o en virtud de acuerdos bilaterales. De conformidad con las conclusiones del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de marzo de 2012, la EASO efectuó un ejercicio de estudio sobre reasentamiento en la UE como base para



la evaluación de Eurema que llevará a cabo la Comisión Europea en 2014. El ejercicio mostró que queda margen para debatir y desarrollar el instrumento de reasentamiento en la UE en el futuro.

Entre otras novedades nacionales de 2012 cabe mencionar los cambios y remodelaciones institucionales efectuados en las administraciones en materia de asilo y algunas modificaciones legislativas relevantes. La jurisprudencia nacional importante que se destaca en el informe se refiere, entre otros aspectos, a minorías/grupos sociales particulares, a la interpretación del artículo 15 de la Directiva de reconocimiento, a la interpretación de «vida familiar», así como a cuestiones procesales relativas a la admisibilidad y la evaluación de elementos de prueba.

En los Estados miembros se realizaron también cambios en materia de política relativos a la integridad, la eficiencia y la calidad. Las medidas adoptadas en 2012 para luchar contra los abusos en el ámbito del asilo y proteger la integridad del sistema de protección internacional estuvieron relacionadas con la determinación de la identidad de los solicitantes de protección internacional, la gestión de los factores con efecto llamada, la desincentivación para las solicitudes posteriores (infundadas) y la aplicación de los conceptos de «país seguro». Para aumentar la eficiencia de los sistemas de asilo, varios Estados miembros aplicaron medidas (nuevos métodos de trabajo, mejor coordinación y más personal) para acortar el plazo de tramitación de solicitudes y reducir así la acumulación de casos pendientes. En algunos Estados miembros la tramitación de expedientes de asilo (específicos) se priorizó o aceleró, y en otros se acudió a soluciones informáticas para elevar la eficiencia. Muchos Estados miembros participaron en proyectos relacionados con la calidad en 2012, a menudo ligados a iniciativas de calidad del ACNUR. También la EASO comenzó sus actividades en este ámbito con el lanzamiento de una matriz de calidad.

Por último, se produjeron importantes novedades relacionadas con el apoyo a terceros países: mientras que los países tradicionales de reasentamiento mantuvieron su cuota en 2012, hubo otros que iniciaron también proyectos o programas en este ámbito. En 2012 se adoptó el Programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento, que establece categorías y prioridades específicas en la Unión. La EASO organizó un primer seminario sobre la política de la UE en materia de reasentamiento. Los Estados miembros realizaron diversas actividades de capacitación en terceros países en 2012, bien en el contexto de programas de protección regionales o en virtud de acuerdos bilaterales.

## Funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)

En 2012 se realizaron avances en relación con el acceso a procedimientos de asilo y prestación de información a solicitantes, aunque también se notificaron casos de repatriación de algunos posibles solicitantes de asilo a los terceros países de los que procedían sin garantías de *no devolución*, o casos de dificultades para registrar la solicitud, entre otras causas, por las políticas de internamiento.

En la UE sigue habiendo diferentes enfoques con respecto al acceso a la representación jurídica, vinculados a la fase del procedimiento de asilo, el tipo de procedimiento o la vulnerabilidad del solicitante. Aunque en 2012 se ejecutaron una serie de proyectos para prestar apoyo jurídico y elevar la calidad de este, la prestación de asistencia letrada gratuita carece de financiación en varios Estados miembros. Hubo asimismo algunas muestras de inquietud en relación con la disponibilidad de intérpretes cualificados en determinados países europeos.

En 2012, varios Estados miembros aumentaron el uso del sistema de Dublín y se concentraron en mejorar el intercambio de información. Los traslados a Grecia realizados con arreglo al Reglamento de Dublín siguieron suspendidos como consecuencia de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), pero la cláusula de soberanía<sup>(2)</sup> se utilizó en algunos casos para el traslado de personas vulnerables a otros Estados miembros. En 2012 se plantearon cuestiones relativas a la falta de cauces procesales provisionales contra los traslados del sistema de Dublín en algunos Estados miembros.

Para reducir los plazos de tramitación, los Estados miembros gestionan ciertos casos (en su mayoría considerados manifiestamente infundados) por medio de procedimientos acelerados. No obstante, una sentencia del TEDH señaló que sigue siendo necesario aplicar unas garantías básicas, en especial cuando el solicitante está en situación de internamiento.

(<sup>2</sup>) Con arreglo al artículo 3, apartado 2, del Reglamento «Dublín II» (la llamada «cláusula de soberanía»), «cualquier Estado miembro podrá examinar una solicitud de asilo que le sea presentada por un nacional de un tercer país, aun cuando este examen no le incumba en virtud de los criterios establecidos en el presente Reglamento». Reglamento (CE) n.º 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:ES:PDF>); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

En 2012, aunque varios Estados miembros adoptaron medidas para aumentar su capacidad de acogida y la calidad de esta, en los centros de acogida persistieron ocasionalmente los problemas relacionados con el hacinamiento, la calidad deficiente y el tiempo excesivo de internamiento. Los Estados miembros siguen teniendo políticas diferentes por lo que respecta al permiso de acceso al mercado laboral para los solicitantes. Las prestaciones de los sistemas de acogida se han restringido en algunos Estados miembros (por ejemplo, se ha pasado de una prestación en metálico a una prestación en especie). Cabe destacar varias iniciativas positivas en diferentes Estados miembros para responder mejor a las necesidades especiales de los grupos vulnerables. Algunos países europeos adoptaron medidas para revisar sus sistemas de internamiento y/o limitar el uso de estos. Con todo, la frecuente utilización de este método en algunos países de Europa sigue suscitando inquietud. Algunos Estados miembros que convienen en que el internamiento de menores debería considerarse como último recurso abolieron o tienen previsto abolir el internamiento de (familias con) menores, o al menos limitar los efectos del internamiento en los niños.

Por lo que respecta a la toma de decisiones en las fases iniciales del procedimiento, hay una clara tendencia a centrarse en la reducción de los plazos de tramitación de expedientes. En relación con las entrevistas personales, la evaluación de la credibilidad y la elaboración de propuestas de decisiones, se han ejecutado nuevos proyectos positivos, y desarrollado orientaciones. En 2012 proliferaron los programas de formación dirigidos a los trabajadores responsables de los casos de solicitud de asilo, pero en absoluto estuvieron relacionados con las actividades de la EASO en materia de formación. En 2012, la Oficina presentó su estrategia de formación y siguió desarrollando los módulos del currículo de formación de la EASO. Asimismo, en algunos Estados miembros se adoptaron medidas en segunda instancia para reducir los plazos de tramitación y reducir la acumulación de casos pendientes. En 2012, la EASO inició un proceso de consulta a miembros de tribunales y juzgados de toda la UE para suscitar la reflexión sobre cómo podría la Oficina prestar apoyo a los órganos responsables de la toma de decisiones judiciales o cuasijudiciales y a la función que tienen en la aplicación del SECA, por ejemplo, facilitando el desarrollo profesional.

En 2012, varios Estados miembros reforzaron su capacidad para realizar investigaciones en materia de información sobre los países de origen (COI) o, si carecían de experiencia en investigación, comenzaron a desarrollar tal capacidad. Las unidades de COI aumentaron su concentración en el cliente y participaron en actividades de cooperación. La COI sobre cuestiones médicas ha ido cobrando importancia. En 2012 la EASO, con el firme apoyo de los Estados miembros, comenzó a participar en actividades relacionadas con COI a escala de la UE, incluido el desarrollo de un portal sobre la cuestión, la publicación de una metodología e informes de COI, la organización de seminarios prácticos de cooperación y la elaboración de un enfoque de la red de COI a escala de la UE.

La identificación de vulnerabilidades en relación con los solicitantes de protección internacional ha sido el centro de atención de diversos proyectos y medidas de las administraciones en materia de asilo de los Estados miembros. Por lo que respecta a menores no acompañados, se adoptaron medidas de calidad específicas. En 2012, la EASO organizó consultas sobre este colectivo y una serie de reuniones de expertos sobre, entre otros asuntos, la determinación de la edad y la localización de los familiares. Los Estados miembros ejecutaron asimismo una serie de proyectos para aumentar la sensibilización sobre las cuestiones de género, incluidas formación y directrices. A pesar de los avances positivos, sigue suscitando preocupación la identificación y evaluación de los casos relacionados con el género, la identidad sexual y la orientación sexual. Como resultado de las actividades de la sociedad civil se han publicado una serie de estudios sobre esta materia en 2012.

Por último, por lo que respecta al retorno, se ha observado una clara tendencia hacia la promoción del retorno voluntario ya durante el procedimiento de asilo y hacia la adopción de un enfoque integrado.

Con la inminente promulgación del nuevo «paquete del asilo», la UE dará el siguiente paso significativo hacia la aplicación eficaz y uniforme del SECA. No obstante, aunque la nueva legislación abordará muchas de las incertidumbres y dificultades de interpretación a las que se enfrentan los Estados, es evidente que la aplicación práctica del nuevo acervo de la UE entrañará dificultades y se beneficiaría de la coordinación de la EASO a escala práctica y operativa para garantizar el máximo posible de uniformidad de interpretación y armonización de la aplicación práctica.

En consecuencia, la EASO continuará su trabajo en materia de formación, calidad, COI y alerta rápida y capacidad de respuesta, así como apoyo técnico y operativo para respaldar al máximo posible la mejora y armonización de normas en el SECA. Está claro que el apoyo práctico y operativo, y la consolidación continua del sistema «de abajo arriba» es la única forma de garantizar que se apliquen realmente prácticas de calidad elevada y armonizadas en el conjunto de la UE.

# 1. Introducción

Después de consultar a los Estados miembros, la Comisión, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la sociedad civil sobre el primer *Informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea*, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) desarrolló una nueva metodología para la elaboración del informe anual que separa a este claramente del *Informe anual de actividades de la EASO*, que cubre las actividades de la Agencia. Esta metodología, junto con un índice provisional de contenidos, fue sometida a revisión y aprobada por el Consejo de Administración de la EASO en febrero de 2013.

A partir de 2012, el *Informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea* ofrecerá una visión global de la situación del asilo en la Unión Europea (UE), con análisis de los flujos de solicitantes de protección internacional a la UE, los cambios más importantes en las políticas y la jurisprudencia a escala de la UE y nacional (el acervo y su interpretación) y el funcionamiento práctico del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). El objetivo del informe es facilitar fuentes de información independientes y ayudar a identificar las áreas en las que es más necesario realizar mejoras (y, por tanto, en las que la EASO y otras partes interesadas clave deben centrar sus esfuerzos), con arreglo a su propósito manifiesto de mejorar la calidad, la uniformidad y la eficacia del SECA. El informe no pretende tener carácter exhaustivo. Los ejemplos de buenas prácticas o las dificultades específicas de cada Estado que se mencionan en el informe solo deben servir como ilustración de aspectos relevantes del SECA.

El informe toma debidamente en cuenta la información ya disponible a partir de una amplia gama de fuentes. A los efectos de este informe, la EASO recibió información de los Estados miembros, las instituciones de la UE, la sociedad civil, organizaciones internacionales e investigaciones académicas. El ACNUR, de conformidad con las funciones que le corresponden en virtud del artículo 35 de la Convención de Ginebra sobre los refugiados, de 28 de julio de 1951, incorporada a los Tratados de la UE y a los instrumentos legislativos del acervo de la UE, ha brindado una contribución especial al presente informe (denominada en adelante «aportación del ACNUR»).

Para evitar duplicidades con el *Informe anual sobre inmigración y asilo*, durante el proceso de elaboración del *Informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea* se consultó periódicamente a la Comisión Europea, que colaboró de forma activa en las secciones relacionadas con su mandato. Se recibió también información a través de las respuestas a un cuestionario realizado como parte de la elaboración del *Informe anual de la Red Europea de Migración* (denominado en adelante «cuestionario REM»). Como complemento de la información obtenida por esta vía, la EASO solicitó más información a los Estados miembros por medio de una matriz del informe anual. En los casos en los que fue necesario se solicitó aclaración de forma bilateral <sup>(3)</sup>.

Por último, las aportaciones de la sociedad civil recibidas durante el Foro Consultivo de noviembre de 2012 se utilizaron para cambiar la metodología de elaboración del Informe anual. En febrero de 2013, la EASO pidió asimismo a algunas organizaciones de la sociedad civil (OSC), a través del Foro Consultivo, que facilitaran información sobre cualquier trabajo realizado por miembros de la sociedad civil en 2012 que fuera importante para el SECA. Las aportaciones importantes se han incluido también en el presente informe.

El informe anual de la EASO cubre el periodo que abarca desde el 1 de enero al 31 de diciembre, ambos incluidos, aunque hace referencia asimismo a novedades importantes en el año de su elaboración.

---

<sup>(3)</sup> La versión definitiva de este informe ha sido aprobada por el Consejo de Administración de la EASO. La información facilitada en las notas al pie sobre las prácticas de los Estados miembros en la que no se cite una fuente específica (por ejemplo, la matriz del informe anual o el cuestionario REM) procede de documentos de trabajo internos y ha sido autorizada posteriormente por el Estado miembro pertinente.



## 2. Solicitantes de protección internacional en la UE

Una amplia proporción de solicitudes de protección internacional realizadas en la Unión Europea (UE) en 2012 estuvieron, como el año anterior, ligadas a situaciones de inseguridad en regiones del mundo a veces muy lejanas. Aunque la guerra civil siria atrajo casi toda la atención pública, hubo conflictos nuevos y otros ya en curso —desde guerras civiles a campañas terroristas, así como persecución de minorías por parte de regímenes represivos— que obligaron a muchas personas a abandonar sus países y a algunas de ellas a buscar refugio en la Unión Europea. Además, siguieron llegando muchos solicitantes de asilo procedentes de regiones en las que no hay conflictos.

En 2012 hubo un total de 335 365 solicitantes de protección internacional en la UE, lo que representa un aumento del 11 % en comparación con los 303 105 de 2011. De ellos, 260 575 fueron «nuevos» solicitantes de protección internacional (un aumento del 1 % respecto a los 256 945 de 2011) <sup>(4)</sup>, y esto significa que una proporción importante del incremento se debió al mayor número de solicitudes «posteriores» (es decir, las realizadas por personas que ya han presentado una solicitud de protección internacional en la UE) <sup>(5)</sup>. Recibieron un elevado número de solicitudes los siguientes países: Alemania (77 660, + 46 %), Francia <sup>(6)</sup> (61 455, + 7 %), Suecia (43 945, + 48 %), Bélgica (28 285, – 12 %) y el Reino Unido (28 260, + 7 %). Polonia (10 753, + 56 %) registró su cifra más elevada de solicitantes desde que se iniciaron los registros de Eurostat. El número de solicitudes realizadas en otros Estados, como Malta (2 080), Luxemburgo (2 055) y Chipre (1 635) fue también notable en relación con el tamaño de sus poblaciones.

Aunque *Afganistán* siguió siendo el primer país de origen por lo que respecta al número total de solicitantes, el notable aumento de solicitudes de ciudadanos de *Siria* hizo que este país se convirtiera en la principal fuente única de solicitantes nuevos en 2012. Con todo, las solicitudes manifiestamente infundadas de protección internacional presentadas por ciudadanos de algunos países de los *Balcanes occidentales* fueron, si se consideran en conjunto, el componente más numeroso de la cifra total de solicitudes de asilo realizadas en la UE.

### 2.1. Visión general de los países de origen y de tránsito importantes

#### Afganistán

*Afganistán* siguió siendo el principal país de origen por lo que respecta al número total de solicitantes de protección internacional en la UE, con 28 005 personas que cursaron (una o más veces) una solicitud en 2012 (casi la misma cifra que en 2011, que se contabilizó a 28 015 solicitantes afganos). La situación de inseguridad reinante en el país siguió afectando a gran parte de la población (con variaciones regionales) y la perspectiva del retorno forzoso de los refugiados afganos que viven en Irán y Pakistán se añadió a la presión de la situación y constituyó un factor disuasorio para algunos ciudadanos de este país <sup>(7)</sup>. En cualquier caso, aunque hay más de 400 000 afganos desplazados en su propio país (desplazados internos, DI) <sup>(8)</sup>, la situación mejoró en varias zonas en un grado

<sup>(4)</sup> Estas cifras no incluyen Austria, Hungría, Italia y Portugal. Se considera solicitante «nuevo» al que no ha cursado ninguna solicitud de protección internacional con anterioridad en el país de destino.

<sup>(5)</sup> Salvo que se especifique lo contrario, la información estadística procede de Eurostat, cuyos datos se basan en las cifras de «solicitantes». No obstante, un solicitante puede presentar varias solicitudes si, por ejemplo, las circunstancias en su país de origen varían el fundamento de su solicitud. Las 37 540 solicitudes posteriores representan el 13 % de diferencia entre las cifras de los solicitantes «totales» y los «nuevos» (excluidos Austria, Portugal e Italia, que no facilitaron a Eurostat datos sobre solicitudes posteriores). Las cifras totales ofrecen una idea de la carga de trabajo de los sistemas nacionales de asilo; las cifras de solicitantes nuevos indican el número de personas que solicitaron protección internacional en la UE.

<sup>(6)</sup> Debe mencionarse una divergencia entre los datos de Eurostat empleados en el presente informe y las cifras facilitadas en el Informe anual de 2012 de la OFPRA francesa, que registró 61 468 solicitudes en 2012, un aumento del 7,2 % en comparación con 2011. Véase OFPRA, *Rapport d'Activité 2012*, abril de 2013 ([http://www.ofpra.gouv.fr/?dtd\\_id=10&xmld\\_id=2679](http://www.ofpra.gouv.fr/?dtd_id=10&xmld_id=2679)); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(7)</sup> Frontex, *FRAN Quarterly*, número 2, abril-junio de 2012 (FRAN\_Q2) ([http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q2\\_2012\\_.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2012_.pdf)); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(8)</sup> ACNUR, *2013 country operations profile – Afghanistan* (Perfil de operaciones por país en 2013: Afganistán) (<http://www.unhcr.org/pages/49e486eb6.html>); fecha de consulta del sitio: 25 de febrero de 2013.

suficiente para que ACNUR pudiera ayudar a más de 60 000 refugiados afganos a repatriarse de forma voluntaria desde Pakistán <sup>(9)</sup>. El Gobierno de Pakistán amplió seis meses el plazo de residencia legal de los refugiados afganos registrados, hasta junio de 2013 <sup>(10)</sup>.

## Siria

La guerra civil en Siria constituyó la causa más importante de desplazamientos forzados en 2012. De acuerdo con el ACNUR, el 15 de enero de 2013 había 638 286 refugiados sirios registrados o a la espera de realizar el registro en Líbano, Jordania, Turquía y el norte de África, un aumento que casi multiplica por diez la cifra de mayo de 2012. No obstante, ya en mayo de 2013 la cifra subió vertiginosamente: las agencias humanitarias calculan que en estos países había más de 1,5 millones de refugiados sirios <sup>(11)</sup>. En 2012, los solicitantes sirios en la UE (24 110) eran una proporción pequeña de esta cifra crucial, aunque ello representara un aumento del 206 % en comparación con 2011 (que registró un total de 7 885). Las solicitudes realizadas por nacionales sirios aumentaron con mucha rapidez entre el verano y el mes de noviembre de 2012, cuando se redujeron considerablemente hasta los niveles de mediados de julio (cerca de 2 750 al mes). La razón principal fue el hecho de que una proporción significativa de solicitudes correspondían a sirios que ya estaban en la UE y decidieron presentar solicitudes *in situ* a medida que la situación empeoraba en su país e impedía su regreso. Cuando tales personas terminaron de presentar sus solicitudes de protección, el número de estas descendió, dado que solo quedaban los sirios que estaban viajando a la UE directamente desde Siria o un país de tránsito y cruzando la frontera exterior de la UE. La cifra descendió por el cierre de embajadas en Siria y por la importante reducción de oportunidades para aquellos que huían y tenían que aportar documentación válida para viajar a la UE <sup>(12)</sup>.

## Balcanes occidentales

Aunque de forma individual no todos los países que figuran entre los cinco primeros puestos de la clasificación por países de origen en la UE, Albania y los Estados que anteriormente formaban Yugoslavia (*Bosnia y Herzegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro y Serbia*), denominados en conjunto «los Balcanes occidentales», representan el flujo más numeroso de solicitantes de protección internacional en la UE, con un total de más de 53 000 solicitantes, un aumento del 50 % con respecto a 2011. La afluencia de demandantes de asilo procedentes de los Balcanes occidentales ha seguido creciendo ininterrumpidamente desde que Eurostat comenzó a recopilar datos, que fue antes de suprimir la obligación de visado para los ciudadanos de estos países y a pesar de que la tasa de denegación de solicitudes supera el 95 %. La proporción del total global de solicitudes presentadas por estos ciudadanos representan entre el 10 % y el 20 % de la carga de trabajo de los Estados miembros relacionada con el asilo en cada uno de los cinco años anteriores.

## Federación Rusa

La Federación Rusa continuó siendo una de las principales fuentes de solicitantes de protección internacional en la UE, con 24 280 solicitantes en 2012, y se produjo un aumento del 32 % en comparación con el año anterior (18 330 en 2011). La situación en Chechenia y en otras repúblicas de la región del Cáucaso parece ser una causa importante de esta afluencia, pero el hecho sigue investigándose a fondo a escala europea.

<sup>(9)</sup> A fecha de octubre de 2012. Véase: ACNUR, *2013 country operations profile – Pakistan* (Perfil de operaciones por país en 2013: Pakistán) (<http://www.unhcr.org/pages/49e487016.html>); fecha de consulta del sitio: 25 de febrero de 2013.

<sup>(10)</sup> Gobierno de Pakistán, Departamento de Prensa, *Prime Minister Extends Tripartite Agreement on Repatriation of Afghan-Refugees by Six Months* (El primer ministro amplía el acuerdo tripartito sobre la repatriación de refugiados afganos en seis meses), comunicado de prensa nº 125, 12 de diciembre de 2012 (<http://www.pid.gov.pk/press12-12-2012.htm>); fecha de consulta del sitio: 27 de marzo de 2013.

<sup>(11)</sup> El 22 de mayo de 2013, según el portal de intercambio de información entre las agencias de las Naciones Unidas *Syria Regional Refugee Response* (Respuesta regional ante los refugiados sirios), se registraron 1 329 357 refugiados sirios en la región, y hay otras 227 777 personas a la espera de hacerlo. Véase <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>; fecha de consulta del sitio 2013-05-23.

<sup>(12)</sup> Basado en datos facilitados por los Estados miembros en la reunión sobre cooperación práctica de la EASO celebrada en marzo de 2013.

## Pakistán

Los ciudadanos de *Pakistán* presentaron un número creciente de solicitudes de protección internacional en la UE en 2012 (19 695, en comparación con 15 700 en 2011, + 25 %), lo que les convierte en el cuarto flujo de entrada más importante a la UE. Los disturbios políticos y religiosos, los atentados terroristas y las operaciones estatales para restablecer la ley y el orden en determinadas zonas han originado una frágil situación de seguridad, que parece ser una de las principales razones de la solicitud de protección internacional. En octubre de 2012 hubo más de 750 000 desplazados internos en Pakistán <sup>(13)</sup>.

## Irán

Los iraníes que solicitaron protección internacional en los Estados miembros de la UE en 2011 aumentaron en 2012 (13 585; en comparación con 11 865 en 2011, un aumento del 14 %). Un número importante de solicitudes se fundamenta en la persecución política (restricciones a la libertad de opinión, fe, expresión y manifestación) o en la situación de las minorías religiosas o de género. Los solicitantes iraníes se han concentrado durante varios años en un número reducido de Estados miembros, la mayoría de ellos con poblaciones significativas de diáspora.

## Irak

Aunque la seguridad en general aumentó ligeramente en *Irak* —que tal vez sea causa de una reducción en el número de solicitantes de asilo—, de 15 170 en 2011 a 13 175 en 2012 (– 13 %), hubo varias oleadas de ataques terroristas y bombardeos, dirigidos sobre todo a la comunidad shiíta, que se produjeron en una situación de violencia y violación de los derechos humanos diarias. La violencia <sup>(14)</sup> alcanzó tal nivel en algunas regiones, que muchos Estados miembros, aunque en proporciones diferentes (véase 2.3), concedieron protección internacional a ciudadanos iraquíes.

## Mali

La conquista del norte de *Mali*, desde las fronteras con *Argelia* y *Libia* y, hacia el sur, siguiendo el curso del río Níger, en la primavera de 2012 por parte de los rebeldes tuareg y los movimientos yihadistas, originó millares de desplazados internos o refugiados. El 1 de noviembre de 2012, ACNUR contó 203 843 desplazados internos y 208 306 refugiados en los países vecinos (*Argelia*, *Burkina Faso*, *Mauritania*, *Níger*) <sup>(15)</sup>. Una pequeña parte de este flujo llegó a la UE para solicitar protección internacional, muchos de ellos tras cruzar el Mediterráneo en unas condiciones de gran inseguridad <sup>(16)</sup>.

## Tránsito

Turquía fue uno de los países de tránsito más importantes para los nacionales de terceros países con intención de entrar en la UE, como demuestra el elevado número de cruces irregulares de fronteras entre Grecia y Turquía <sup>(17)</sup> y, con posterioridad, a través de la ruta del Mediterráneo oriental y los Balcanes occidentales. Proceden de Oriente Próximo (*Irak*, *Irán*) y países lejanos de Asia (*Afganistán*, *Pakistán*, *Bangladesh*), y, en menor medida, del norte de África (*Argelia*) y el África subsahariana (el Cuerno de África, África occidental). Otros países de trán-

<sup>(13)</sup> ACNUR, *2013 country operations profile – Pakistan* (Perfil de operaciones por país en 2013: Pakistán) (<http://www.unhcr.org/pages/49e487016.html>); fecha de consulta del sitio: 25 de febrero de 2013.

<sup>(14)</sup> Véase, por ejemplo, *Iraki Body Count*, «*Iraki deaths from violence in 2012*» (Muertos iraquíes por causas violentas en 2012), publicado por primera vez el 1 de enero de 2013 (<http://www.iraqbodycount.org/analysis/numbers/2012/>); fecha de la consulta del sitio: el 5 de marzo de 2013 y en esta fecha había un mensaje en el que se leía: «La última actualización de esta página es de 4 de marzo de 2013 e incluye datos hasta el 30 de diciembre de 2012».

<sup>(15)</sup> ACNUR, *Mali Situation Update* (Actualización sobre la situación en Mali), nº 12, 1 de noviembre de 2012 (<http://www.unhcr.org/50a35d509.html>); fecha de consulta del sitio: 25 de febrero de 2013.

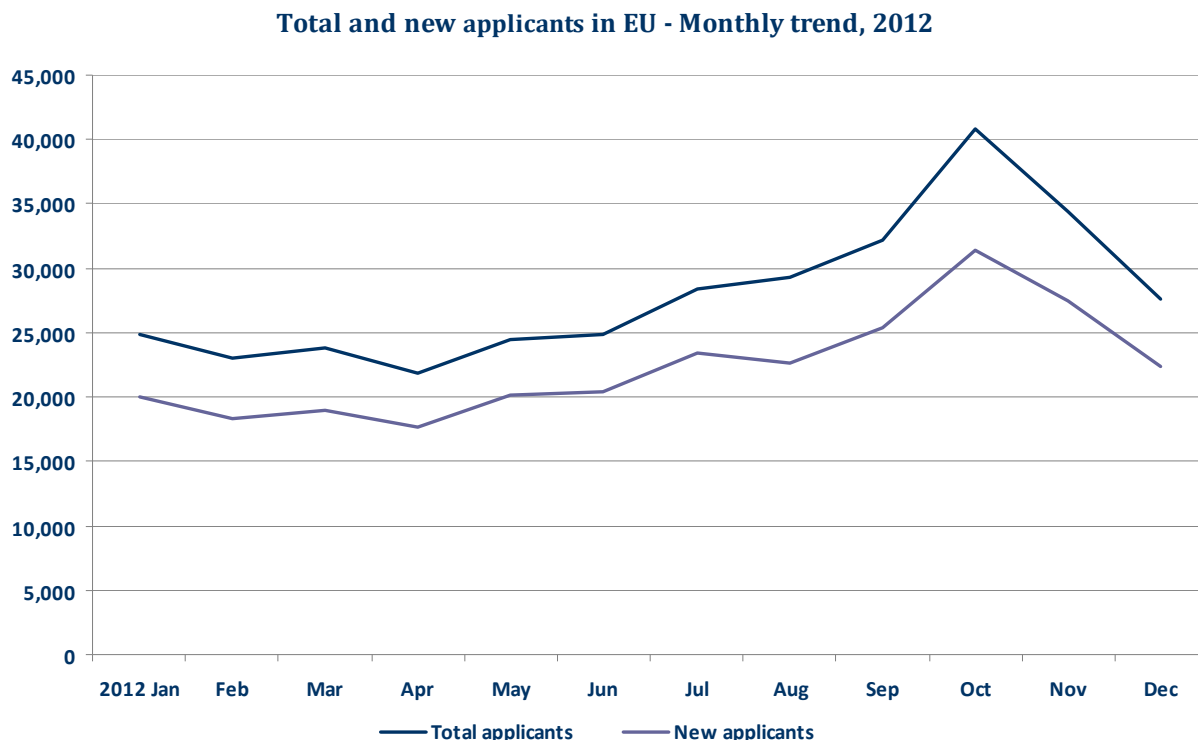
<sup>(16)</sup> Véase Frontex, *Análisis anual de riesgos 2012* ([http://frontex.europa.eu/assets/Attachment\\_Featured/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2012.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf)); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(17)</sup> Véase Frontex, *FRAN Quarterly*, número 1, enero-marzo de 2012 y *FRAN Quarterly*, número 2, abril-junio de 2012 ([http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q1\\_2012.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q1_2012.pdf) y [http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q2\\_2012\\_.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2012_.pdf)); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.



sito para importantes flujos mixtos de nacionales de terceros países en su camino hacia la UE son *Libia, Marruecos* y *Túnez* en el sur, y *Rusia* en el este.

## 2.2. Solicitudes de protección internacional en la UE <sup>(18)</sup>



**Figura 1: Tendencia mensual del total de solicitantes y de los solicitantes nuevos en 2012.**

**Fuente: Eurostat; consulta realizada el 13.5.2013. Solicitantes nuevos: no hay datos de Austria y Hungría; de Italia se ofrecen datos a partir de agosto; de Portugal se ofrecen datos a partir de julio <sup>(19)</sup>.**

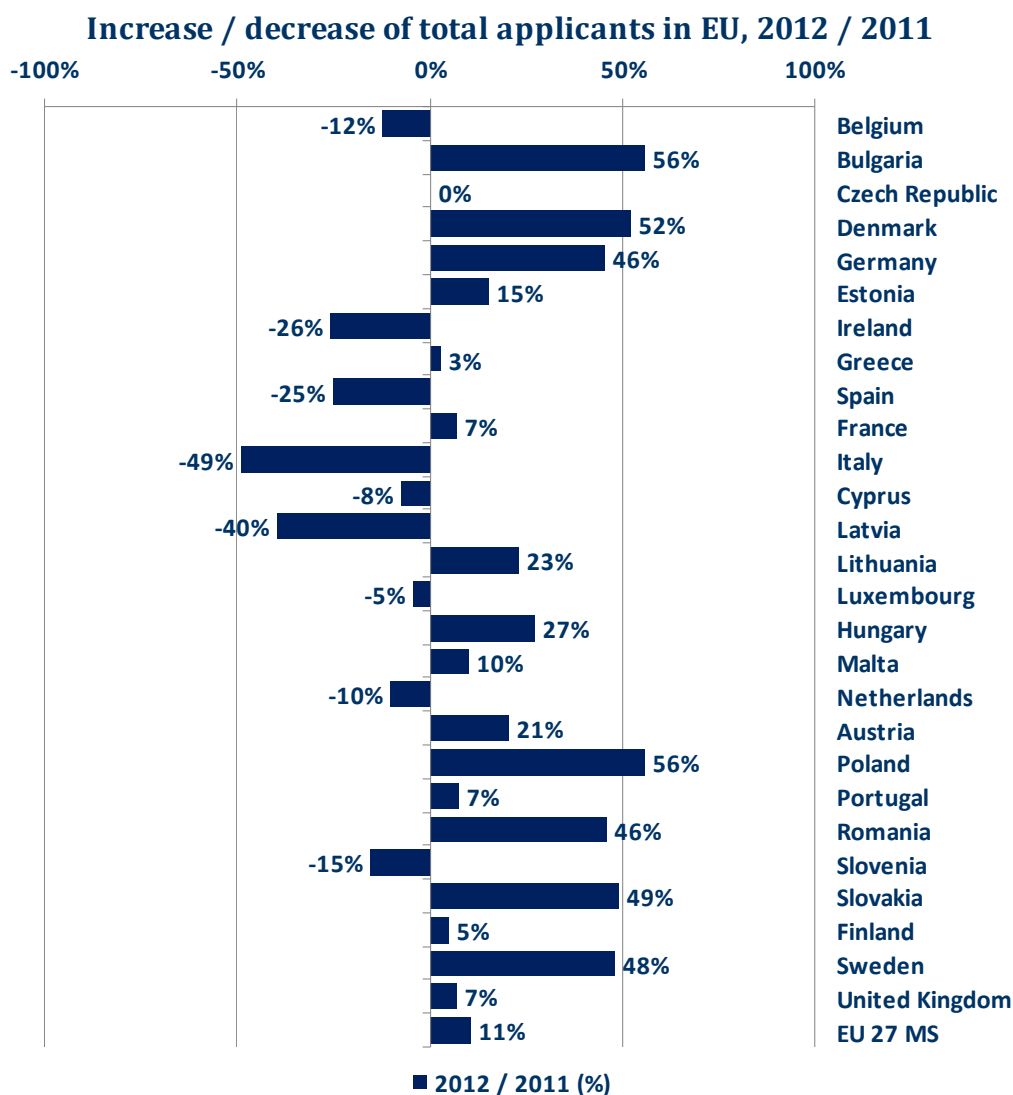
Como se observa en la figura anterior, el número de solicitudes de protección internacional en los Estados miembros de la UE-27 empezó a aumentar en abril y alcanzó un pico en octubre de 2012, con un máximo en el registro de solicitudes en los meses de septiembre, octubre y noviembre, antes de descender rápidamente a niveles más bajos. La razón principal de este notable ascenso y posterior descenso en torno al mes de octubre fue, primero, la confluencia de enormes aumentos en el número de solicitudes procedentes de ciudadanos de Siria y los Balcanes occidentales, que después descendió dado que los sirios que ya vivían en la UE presentaron solicitudes *in situ* y, segundo, la adopción por parte de los Estados miembros de medidas especiales para acelerar la tramitación de expedientes para los ciudadanos de los Balcanes occidentales.

La tendencia general que se observa a escala de la UE, sin embargo, no es uniforme, sino que es el resultado de movimientos opuestos en los que las cifras aumentaron en algunos Estados miembros y disminuyeron en otros.

<sup>(18)</sup> Las figuras de color azul se refieren a **solicitudes de protección internacional**. Las figuras de color rojo hacen referencia a **resoluciones**.

<sup>(19)</sup> Véase anexo C1 para más detalles.





**Figura 2: Total de solicitantes en 2012/aumento/disminución en cada Estado miembro.**  
**Fuente: Eurostat; consulta realizada el 21.5.2013.**

En comparación con 2011, el total de solicitudes de protección internacional aumentó en: PL (56 %); BG (56 %); DK (52 %); SK (49 %); SE (48 %); DE (46 %); RO (46 %); HU (27 %); LT (23 %); AT (21 %); EE (15 %); MT (10 %); PT (7 %); UK (7 %); FR (7 %); FI (5 %); EL (3 %); y descendió en: IT (-49 %); LV (-40 %); IE (-26 %); ES (-25 %); SI (-15 %); BE (-12 %); NL (-10 %); CY (-8 %); LU (-5 %).

## Total applicants in EU - 2012 and 2011

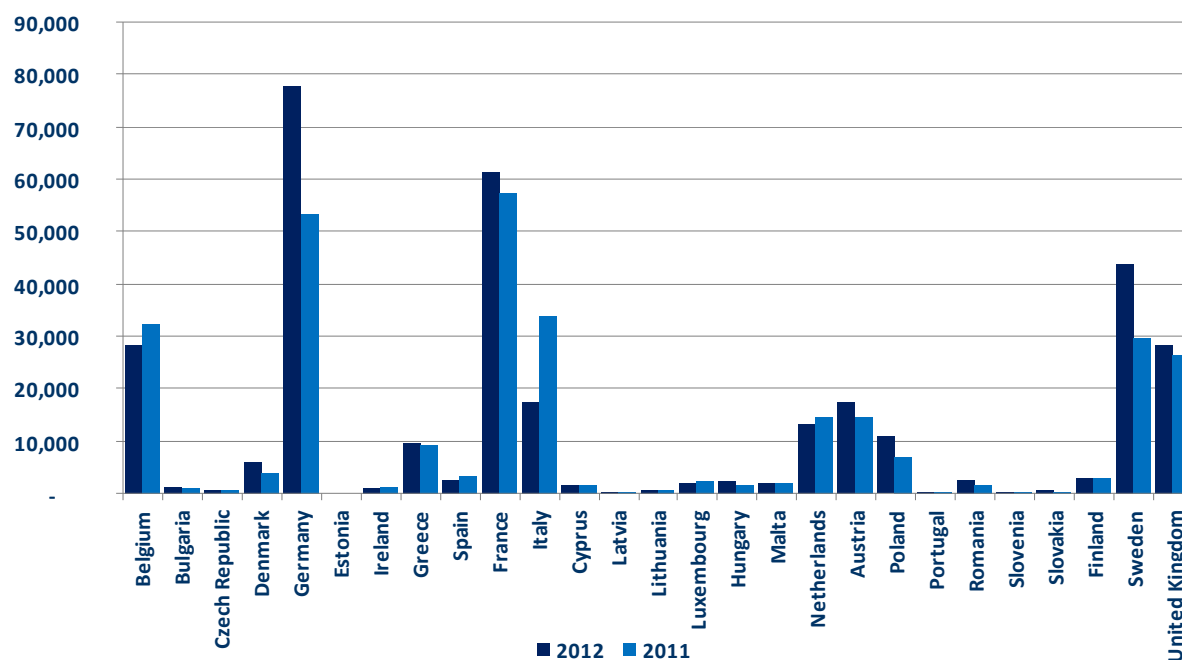


Figura 3: Comparación entre 2011 y 2012. Total de solicitantes en cada Estado miembro.  
Fuente: Eurostat; consulta realizada el 8.5.2013.

Las solicitudes posteriores (también denominadas «repetidas» o «de seguimiento») cursadas por una persona que ya ha presentado una o varias solicitudes (representadas en la figura 1 por la diferencia entre el color azul oscuro y el azul claro) aumentaron en torno a un 39 % en 2012 (de 27 025 en 2011 a 37 540), pasando de un 9 % del total en 2011 al 13 % en 2012 <sup>(20)</sup>. Las solicitudes posteriores suelen cursarlas nacionales de terceros países (NTP) que ya llevan algún tiempo en territorio de la UE, mientras que los solicitantes nuevos son un indicador mejor (aunque no perfecto) del volumen de solicitudes presentadas por solicitantes recién llegados <sup>(21)</sup>.

De los 77 660 solicitantes en Alemania, 13 130 (es decir, el 20 %) cursaron una solicitud posterior, un aumento del 73 % en comparación con 2011 (7 605).

Las solicitudes posteriores representaron también un fenómeno significativo en:

- Bélgica: 9 830 solicitantes de 28 285 [cerca del 35 % del total, un aumento del 47 % en relación con 2011 (6 690, cerca del 21 %), mientras que los solicitantes nuevos se redujeron en un 28 % hasta 18 445, en comparación con los 25 580 de 2011];
- Francia: 7 175, un 12 % del total (61 455); en 2011, 5 195, un 9 % del total (57 335); aumentaron las solicitudes posteriores en un 38 %, mientras que los solicitantes nuevos se incrementaron en un 4 %;
- Países Bajos: 3 435 de 13 100 (26 % del total, un aumento del 13 % en relación con 2011 (3 035, el 21 % del total), mientras que los solicitantes nuevos disminuyeron en un 16 % hasta 9 665 en comparación con los 11 565 de 2011).

No obstante, en otros Estados miembros se observó la tendencia contraria:

- Polonia: 1 770 de 10 755 solicitantes volvieron a cursar su solicitud, lo que representa una cifra menor que en 2011 (1 920 de 6 905), mientras que los solicitantes nuevos aumentaron un 56 % (8 985 en 2012, en relación con los 4 985 de 2011) <sup>(22)</sup>;

<sup>(20)</sup> Estas cifras solo pueden ser aproximadas, ya que Austria, Hungría, Portugal e Italia no facilitaron datos sobre los solicitantes «nuevos» a Eurostat en 2012. Para poder realizar un cálculo aproximado de la proporción de solicitudes posteriores, es decir, de los solicitantes que vuelven a cursar una solicitud, se ha considerado que sus cifras de «total de solicitantes» son iguales a las de solicitantes «nuevos».

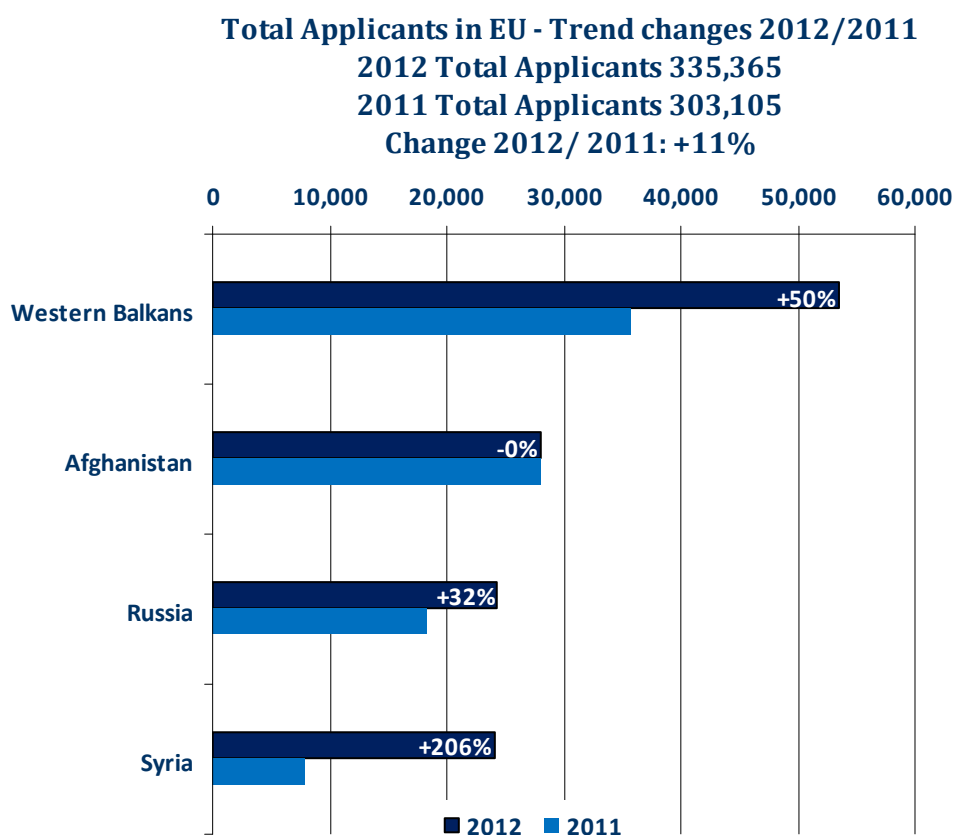
<sup>(21)</sup> Cabe mencionar que el número de solicitantes «nuevos» no guarda necesariamente una proporción directa con el número de personas que entran en la UE por primera vez. El ejemplo de Siria indica que muchas solicitudes de protección internacional pueden realizarse *in situ*, es decir, que las cursan personas que ya viven, están de visita o estudian en la UE y que temen ser objeto de persecución si regresan a sus países. No todas las personas que presentan solicitudes posteriores están necesariamente en la UE, sino que puede tratarse de personas a quienes se denegó la protección internacional en años anteriores y que regresaron entonces a su país de origen (o a otro lugar fuera de la UE) y después volvieron a la UE para cursar otra solicitud, por ejemplo, si la situación en su país de origen ha cambiado desde entonces.

<sup>(22)</sup> De acuerdo con las estadísticas nacionales, las cifras son las siguientes: 1 576 de 10 753 solicitantes, que es una cifra menor que en 2011 (1 930 de 6 915), mientras que los solicitantes nuevos aumentaron en un 56 %: 9 177 en 2012, en comparación con los 4 985 de 2011).

- Reino Unido: 850 de 28 260, un descenso en comparación con 2011 (995 de 26 450);
- Luxemburgo: 55 de 2 055, menos que el año anterior (235 de 2 155).

En comparación con 2011, el número de solicitudes posteriores de protección internacional aumentó en: RO (260 %); LV (200 %); CY (80 %); DE (72 %); IE (50 %); BE (47 %); FR (+ 38 %); NL (+ 13 %); y disminuyó en LU (- 77 %); ES (- 53 %); BG (- 16 %); SI (- 18 %); UK (- 15 %); CZ (- 11 %); PL (- 8 %). DE (35 %) y FR (19 %) representaron más del 54 % de las solicitudes posteriores en la UE-27. La cifra más elevada de este tipo de solicitudes se registró en los Balcanes occidentales.

Si se tiene en cuenta el total de solicitantes <sup>(23)</sup>, *Afganistán* (28 005) figura como el primer país de origen, seguido de *Rusia* (24 280) y *Siria* (24 110). Sin embargo, por lo que respecta a los solicitantes nuevos, *Siria* fue el principal país de origen (20 430), por encima de *Afganistán* (19 600) y *Rusia* (17 405) <sup>(24)</sup>. En cuanto a los cinco países de los *Balcanes occidentales*, solo si se consideran en conjunto representan una mayor afluencia de nacionales de terceros países que solicitan protección internacional.



**Figura 4: Comparación entre 2011 y 2012. Nacionalidades/países de los solicitantes.**  
**Fuente: Eurostat; consulta realizada el 8.5.2013.**

La figura anterior muestra la evolución de los cuatro grupos principales de solicitantes de protección internacional a escala de la UE en su conjunto de 2011 a 2012. Debe tenerse en cuenta también que *Serbia*, por sí sola, figura en quinto lugar por lo que respecta a total de solicitantes (19 060, + 36 %) y en quinto lugar para solicitantes nuevos (16 540, + 29 %).

El número de solicitudes de protección internacional por países de origen puede estar distribuido de forma muy desigual en el conjunto de la UE. Algunos flujos se concentran en muy pocos Estados miembros, mientras que otros pueden encontrarse en niveles inferiores en muchos países europeos. Por ejemplo, los solicitantes de asilo procedentes de los países de los *Balcanes occidentales* en general y de *Serbia* en particular tienden a concentrarse en unos pocos Estados miembros: Alemania, Suecia y Francia. En Alemania y Francia, el número de solicitantes

<sup>(23)</sup> Los datos completos se ofrecen en los anexos C3 y C4.

<sup>(24)</sup> Recuérdese que los datos de solicitantes «nuevos» no incluyen los de Austria, Hungría, Portugal e Italia.

de los Balcanes occidentales aumentó notablemente en 2012. En Suecia se produjo un incremento superior al 20 %. En Bélgica se redujo la cifra en comparación con los elevados niveles de 2011. En Luxemburgo, en relación con 2011 solo se observó un ligero descenso, ya que el número de solicitantes procedentes de estos países siguió siendo muy elevado.

Por el contrario, *Afganistán* figuraba entre los cinco primeros puestos en 14 Estados miembros en 2012, y *Siria* estaba entre los cinco primeros en 17 países europeos. Mientras que la mayoría de las solicitudes de protección internacional procedentes de Siria se registraron en Suecia y Alemania, los Estados miembros situados en la ruta de migración de la frontera sudoriental también registraron flujos importantes (en el contexto nacional) de entrada de sirios (Bulgaria, 436; Grecia, 275; Rumanía, 256). Malta representó la ruta mediterránea, con 147 solicitudes (tercer puesto). *Siria* pasó a ocupar el primer puesto en España (255).

La presencia de una diáspora en un Estado miembro puede influir también en la elección de país concreto en el que presentar la solicitud. Por ejemplo, para los países situados en el *Cuerno de África*, en especial *Somalia*, las solicitudes de protección internacional están concentradas en un número limitado de Estados miembros, en el norte de Europa (Suecia, Dinamarca, Finlandia y los Países Bajos), en Europa central (Eslovaquia, Hungría) y en el Mediterráneo (Malta, Italia).

Cabe recordar que los flujos de entrada que son pequeños a escala global de la UE (es decir, por debajo de los cinco primeros puestos de la UE) pueden ser también significativos para algunos Estados miembros.

## Georgia

Con un total de 10 850 solicitantes (+ 53 %), de los cuales 9 715 fueron solicitantes nuevos (+ 61 %), *Georgia* subió desde el puesto 13º al 9º a escala de la UE en su conjunto. Los solicitantes georgianos están repartidos por numerosos Estados miembros. Se encuentran en los cinco primeros puestos de los Estados miembros en la frontera oriental de la UE [el 1º en Estonia, Letonia, Lituania; el 2º en Polonia (3 235); el 3º en Eslovaquia (55) y Grecia (895); el 8º en Francia (2 680); el 12º en Alemania (1 430); el 13º en Suecia (750)], y están presentes en otros Estados miembros.

## República Democrática del Congo

Con una cifra que ascendió a 8 285 solicitantes en 2012 (+ 32 % en comparación con 2011), de los cuales 7 380 fueron solicitante nuevos, la *República Democrática del Congo* subió al primer puesto en Francia (5 645); otros Estados miembros receptores son Bélgica (1 590), Alemania (270) y el Reino Unido (245).

## Nigeria

En 2012, *Nigeria* descendió del 8º al 14º puesto a escala de la UE, con un total de 7 450 solicitantes, una reducción del 35 % en relación con 2011 (11 470). Cabe señalar que aunque el número de solicitantes nuevos se redujo casi a la mitad (5 005 frente a 10 630 en 2011), las solicitudes posteriores aumentaron en un 17 % y pasaron de 320 a 375. *Nigeria* es el principal país de origen en Irlanda (162), fue el 4º en el Reino Unido (1 455), el 2º en Italia (1 615) detrás de Pakistán, el 2º en España (205) detrás de Siria, y el 17º en Francia (1 070). Los nigerianos presentaron solicitudes también en Alemania (965), Suecia (505), Austria (400), Grecia (265), Bélgica (215), Países Bajos (145), Dinamarca (110), Finlandia (100), Malta (70), Rumanía (35) y Portugal (30). Una característica notable del flujo nigeriano es la elevada proporción de mujeres entre los solicitantes, que puede deberse a la posición de Nigeria como uno de los principales países de origen de trata de seres humanos.

## Sri Lanka

Durante el largo conflicto armado que mantuvo *Sri Lanka* en el pasado, fue el país de origen de un flujo importante de solicitantes que afectó a muchos Estados miembros. Descendió del 12º al 15º puesto en 2012, con 7 330 solicitantes (– 1 %). No obstante, sigue ocupando el tercer puesto en Francia (3 985) y el Reino Unido (2 160).

## Bangladesh

La cifra total de solicitantes de asilo originarios de *Bangladesh* descendió en casi una tercera parte, de 8 290 en 2011 a 6 290 en 2012. Mientras que el número de solicitantes nuevos se redujo un 41 %, las solicitudes posteriores casi se multiplicaron por dos y pasaron de 665 a 1 040. Los solicitantes de asilo bangladeshíes se concentraron en Francia (1 885); Grecia (1 005), donde ocupan el 2º puesto de la clasificación por detrás de Pakistán, y el Reino Unido (1 175). La incorporación de Bangladesh a la lista de países de origen seguros en Francia se tradujo en un descenso drástico (se ofrece más información sobre los países de origen seguros en la sección 3.2.5). La información recopilada por Frontex al entrevistar a los nacionales de Bangladesh capturados al cruzar la frontera greco-turca indica que algunos de ellos proceden en realidad de países de la península Arábiga que huyeron al finalizar sus contratos de trabajo <sup>(25)</sup>.

## Costa de Marfil

El número de solicitantes de asilo procedentes de *Costa de Marfil* creció un 200 % en 2011 y alcanzó los 5 365, como consecuencia de los desórdenes producidos tras las elecciones presidenciales y el arresto del anterior presidente Laurent Gbagbo. En 2012 se invirtió la tendencia y el número de solicitudes se redujo en un 51 % hasta 2 645. La mayoría de los solicitantes de asilo de este país presentaron su solicitud en Francia (1 030), Italia (630), Bélgica (255), Grecia (245) y España (105).

## Mali

Resulta paradójico que, en relación con los grandes desplazamientos de personas que causó la conquista del norte de *Mali* por parte de grupos fundamentalistas, a escala de la UE en su conjunto, los solicitantes nuevos pasaron de 3 535 a 1 540 (– 56 %), lo que demuestra que solo una pequeña parte de los desplazados por la guerra salieron del país. Tradicionalmente, los ciudadanos de *Mali* emigraban a Francia en busca de trabajo, y una pequeña parte de ellos solicitaban protección internacional, a menudo por razones relacionadas con la mutilación genital femenina (MGF) o el matrimonio forzado. En 2011 hubo una afluencia notable (1 001) de nacionales de Mali a Italia <sup>(26)</sup>, y en 2012 solicitaron asilo 785. En España, las autoridades advirtieron un marcado aumento del número de solicitudes de malienses en diciembre de 2012 (+ 82,35 %) en comparación con el mes de noviembre. Francia registró 965 solicitantes nuevos malienses en 2012, con un aumento del 45 % en los últimos seis meses del año. Algunos solicitantes malienses hicieron un recorrido más largo y llegaron a la UE a través de la frontera sudoriental, presentando sus solicitudes en Bulgaria <sup>(27)</sup>.

<sup>(25)</sup> Frontex, *FRAN Quarterly*, número 2, abril-junio de 2012., p. 22 ([http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q2\\_2012\\_.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2012_.pdf)); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(26)</sup> ACNUR, *2011 Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, Statistical Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Selected non-European Countries* (Niveles de asilo y tendencias en los países industrializados, Resumen estadístico de las solicitudes de asilo presentadas en Europa y una serie de países no europeos), 27 de marzo de 2012 (<http://www.unhcr.org/4e9beaa19.pdf>); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(27)</sup> Bulgaria resaltó una nueva tendencia en relación con los perfiles de los solicitantes de protección internacional. Ahora llegan a Bulgaria muchos solicitantes procedentes de Argelia, Mali y Marruecos (matriz del informe anual).

## 2.3. Resoluciones en materia de asilo

Al analizar la cuestión de las resoluciones relativas a las solicitudes de asilo, es necesario considerar dos factores por separado:

1. El tipo de estatuto que conceden los Estados miembros en relación con cada grupo de casos de solicitud de asilo [estatuto de la Convención de Ginebra (CG) y estatuto de protección subsidiaria (PS), que son formas de protección internacional reguladas por el Derecho de la UE, y protección humanitaria (PH), que se basa en las legislaciones de cada país].
2. La tasa de reconocimiento de la protección («porcentaje de resoluciones favorables»).

En 2012, el número de resoluciones en primera instancia adoptadas por los países de la UE-27 ascendió a 260 425, lo que representa un aumento del 10 % en relación con el total anual de 2011 (en torno a 238 000). El número más alto de resoluciones se adoptó en: Francia (59 830) y Alemania (58 765), seguidos de Suecia (31 570), Bélgica (24 640), Reino Unido (21 890), Austria (15 905) e Italia (13 650).

First instance - Total decisions and positive decision rates in EU, 2012

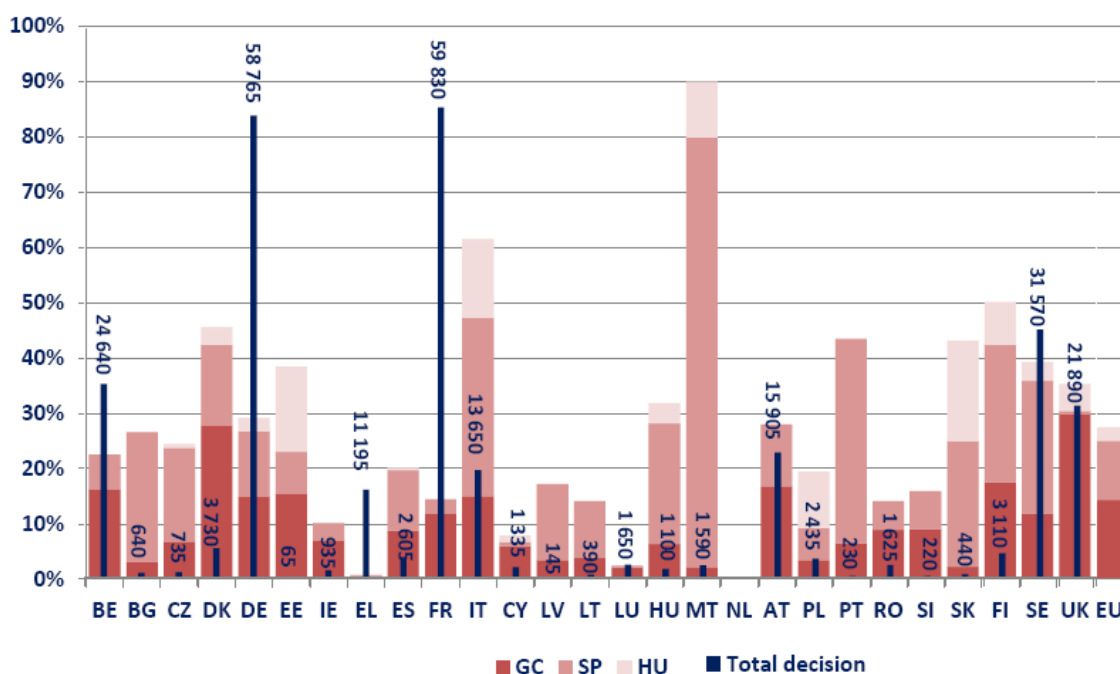


Figura 5: Total de resoluciones y porcentaje de resoluciones favorables en 2012.

Fuente: Eurostat; consulta realizada el 8.5.2013. No se facilitan datos de los Países Bajos por hallarse en proceso de transición a un nuevo sistema de información.

CG: Convención de Ginebra.

PS: Protección subsidiaria.

PH: Protección humanitaria <sup>(28)</sup>.

La figura anterior ofrece un resumen de las resoluciones adoptadas por los Estados miembros, los porcentajes de reconocimiento de la protección y el tipo de protección concedida.

El grado de reconocimiento de las solicitudes varía en función del Estado miembro, así como del país de origen, lo que puede deberse a una diferencia en los métodos de evaluación de solicitudes o en las políticas de los Estados miembros, aunque es también consecuencia de la naturaleza de cada una de las solicitudes. Aunque los Estados miembros emplearan exactamente los mismos métodos en relación con los mismos flujos, la tasa de reconocimiento de la protección seguiría siendo distinta si el tipo de solicitud presentada por ciudadanos del mismo país de origen varía, dado que cada expediente se evalúa de manera individualizada. El ejemplo más claro de un caso

<sup>(28)</sup> En el caso de Estonia, los datos sobre la protección humanitaria se refieren solo a miembros de familias inscritas en el procedimiento de asilo.

de estas características es el que se plantea cuando ciudadanos de distinto origen étnico o religión procedentes del mismo país de origen solicitan protección internacional en Estados miembros diferentes. Por ejemplo, como se detalla a continuación, un Estado miembro puede recibir muchas solicitudes de nacionales afganos pertenecientes a una minoría víctima de persecución (o procedentes de una región de Afganistán reconocida como insegura), mientras que otro Estado puede recibir casi todas sus solicitudes de integrantes de la mayoría étnica que viven en una zona relativamente segura del país.

Teniendo esto en cuenta, la anterior figura con los porcentajes de resoluciones favorables revela: a) falta de correlación entre las tasas de reconocimiento de solicitudes y las cifras absolutas de solicitudes (total de solicitantes), y b) puede ser de ayuda para detectar posibles problemas al gestionar ciertos flujos.

Por ejemplo, el porcentaje de resoluciones favorables más elevado, con diferencia, entre los Estados miembros en 2012 se observó en Malta (90 %,) que se enfrentó a un cifras abrumadoramente altas de solicitudes de protección internacional cursadas por ciudadanos de Somalia, Eritrea y Siria, forzados a huir de sus países de origen por un temor bien fundado de persecución u otras violaciones graves de los derechos humanos. Aunque las cifras absolutas de resoluciones (1 590) siguieron siendo bajas con arreglo a los criterios europeos, fueron muy significativas en Malta, dada su pequeña población. El porcentaje de reconocimiento en Alemania (29 %), por ejemplo, estuvo próximo a la media de los Estados de la UE-27 (28 %), pero una proporción muy elevada de los flujos que gestionó tuvieron características muy distintas: por ejemplo, Siria y los países de los Balcanes occidentales (en especial, Serbia). Esto pone de relieve que en el cálculo de las tasas de reconocimiento los flujos *distintos* deberían sumarse solo con extrema precaución, pues pueden tener características muy diferentes. El porcentaje de reconocimiento de solicitudes de ciudadanos sirios en 2012 superó el 95 %; sin embargo, en el caso de las solicitudes de nacionales de los países de los Balcanes occidentales fue de aproximadamente el 5 % (es decir, 95 % negativo). En el primer caso, los porcentajes fueron muy altos por la razón obvia de que los Estados miembros interpretaron que la situación de emergencia en Siria exigía la concesión de esa protección a los ciudadanos sirios en casi la totalidad de los casos (aunque utilizando instrumentos jurídicos distintos). En el segundo caso, los Estados miembros afectados por el flujo de demandantes de asilo procedentes de los Balcanes occidentales no concedieron la protección, ya que juzgaron que las solicitudes eran en su mayoría infundadas. La suma de ambos porcentajes de reconocimiento daría una cifra cercana al 50 %, que oculta las sumamente pronunciadas diferencias en las características de los dos flujos.

Un porcentaje muy bajo de reconocimiento de solicitudes podría ser un indicador de la existencia de alguna dificultad en la aplicación del acervo de la UE en materia de asilo, aunque esto no puede darse por supuesto. Para poder corroborar esta conclusión sería necesario un conocimiento profundo del volumen de expedientes de asilo que se tramitan en los Estados miembros en los que se produce tal situación (incluso examinando casos individuales). En Luxemburgo, por ejemplo, la baja tasa de reconocimiento de la protección debe verse en el contexto del elevado flujo de solicitantes procedentes de los países de los Balcanes occidentales, que constituyen la vasta mayoría de solicitudes de protección internacional. Casi la totalidad de estas solicitudes se consideran manifiestamente infundadas.

En la segunda parte del presente informe se detallan los enfoques utilizados por los Estados miembros y las dificultades a las que han hecho frente en la aplicación del acervo de la UE al gestionar flujos de entrada muy distintos.

### 2.3.1. Uso de los regímenes de protección

Al conceder la protección, la autoridad decisoria en los Estados miembros escoge el régimen de protección a partir de un examen individual de la solicitud, la situación del país de origen del solicitante y el perfil específico del solicitante.

El análisis de las cifras generales resulta más instructivo: en los Estados miembros de la UE-27, los porcentajes de resoluciones favorables a la protección según la Convención de Ginebra (CG) y a la protección subsidiaria (PS) aumentaron en 2012: las resoluciones favorables adoptadas con arreglo al régimen de la CG se incrementaron hasta el 14 % (12 % en 2011) del total de resoluciones adoptadas en primera instancia, mientras que el porcentaje basado en la PS se elevó al 11 % (en relación con el 8 % en 2011); el uso de los regímenes de protección humanitaria (PH) descendió y se redujo a la mitad: el porcentaje general fue del 2 % (en comparación con el 4 % en 2011).



First Instance Decision Overview in EU, 2012 - 2011					
	2012		2011		2012/2011 Decisions
	Decisions	Rate (%)	Decisions	Rate (%)	
Geneva Convention Status <i>standard deviation</i>	37 335	14% 7%	29 035	12% 7%	29%
Subsidiary Protection <i>standard deviation</i>	27 960	11% 16%	19 975	8% 13%	40%
Temporary Protection	-	-	-	-	
Humanitarian Protection <i>standard deviation</i>	6 415	2% 6%	10 550	4% 5%	-39%
Total Positive Decisions	71 700	28%	59 560	25%	20%
Rejected Decision <i>standard deviation</i>	188 715	72% 19%	178 420	75% 16%	6%
<b>Total Decisions</b>	<b>260 425</b>		<b>237 980</b>		<b>9%</b>

**Cuadro 1: Sinopsis de las resoluciones en primera instancia en la UE, 2011-2012.**

*Fuente:* Eurostat; consulta realizada el 14.5.2013.

Las cifras de la desviación estándar entre Estados miembros en el uso de la CG y la PS reflejan que la variación en el uso del régimen de la CG es mucho menor que el de la PS entre los Estados miembros. Tal vez esto indique que hay menores divergencias en la interpretación de los criterios para obtener el estatuto de refugiado que en los criterios para solicitar la protección subsidiaria. Este análisis se confirma en cierto modo al ver cuáles son los diez principales países de origen para los que los Estados miembros utilizan cada tipo de régimen.

**Geneva Convention / Positive Decisions (%) in EU-27, 2012  
Top 10 Countries of origin (with > 100 positive decisions)**

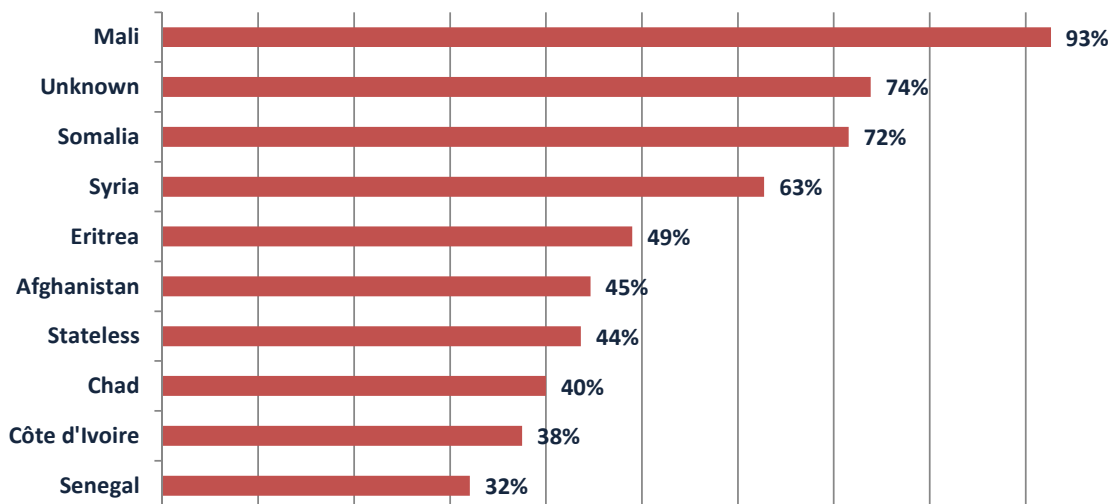


**Figura 6: Totales relativos a la Convención de Ginebra/Resoluciones favorables (%) en la UE-27, 2012. Diez primeros puestos de la clasificación por países de origen (con más de 100 resoluciones favorables).**

*Fuente:* Eurostat; consulta realizada el 14.5.2013.



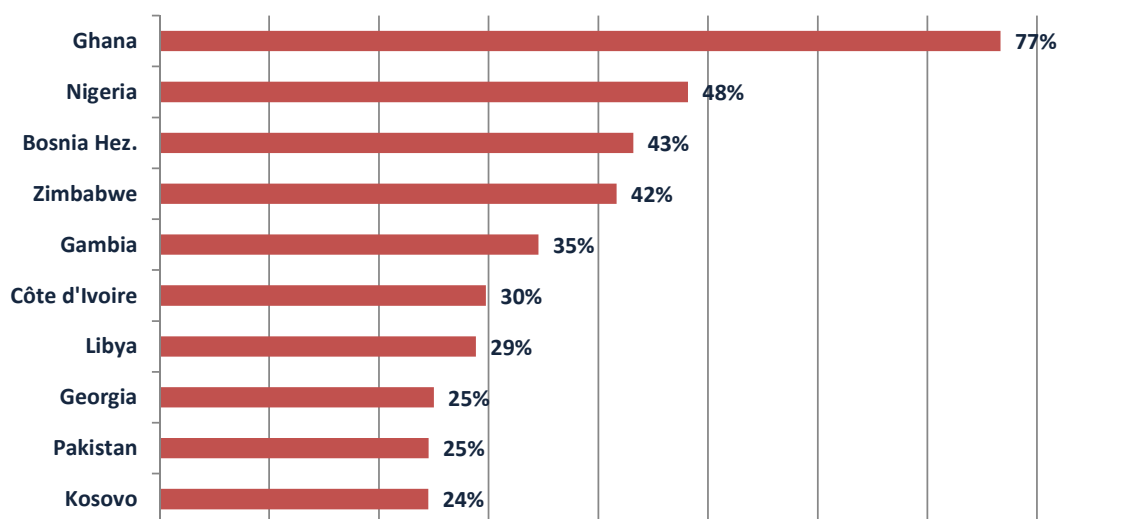
**Subsidiary Protection/ Positive Decisions (%) in EU-27, 2012  
Top 10 Countries of origin (with > 100 positive decisions)**



**Figura 7: Totales relativos al régimen de protección subsidiaria/Resoluciones favorables (%) en la UE-27, 2012. Diez primeros puestos de la clasificación por países de origen (con más de 100 resoluciones favorables).**  
*Fuente: Eurostat; consulta realizada el 14.5.2013.*

Las figuras de barras anteriores ilustran que los Estados miembros de la UE utilizan la Convención de Ginebra sobre todo en situaciones «clásicas» de persecución individual por parte de un régimen fuerte, mientras que la protección subsidiaria se usa sobre todo en situaciones de incertidumbre o violencia generalizada. Los criterios que determinan el uso de la protección humanitaria (y también la heterogeneidad de los regímenes de PH) no permiten siquiera extraer conclusiones provisionales sin realizar un análisis ulterior más pormenorizado, en el que se tengan también en cuenta los diferentes enfoques existentes sobre la comunicación de las resoluciones humanitarias a Eurostat, dado que en algunos Estados miembros tales resoluciones se adoptan fuera del marco del procedimiento de asilo.

**Humanitarian Status/ Positive Decisions (%) in EU-27, 2012  
Top 10 Countries of origin (with > 100 positive decisions)**



**Figura 8: Totales relativos al régimen de protección humanitaria/Resoluciones favorables (%) en la UE-27, 2012. Diez primeros puestos de la clasificación por países de origen (con más de 100 resoluciones favorables).**  
*Fuente: Eurostat; consulta realizada el 14.5.2013.*

### 2.3.2. Porcentajes de reconocimiento de la protección

La tasa general de reconocimiento (incluidas resoluciones CG, PS, PH) en primera instancia de algún tipo de estatuto de protección en la UE aumentó al 28 % *en primera instancia* en 2012, en relación con el 25 % en 2011, pero estas cifras en apariencia muy próximas ocultan una amplia gama de métodos diferentes de abordar flujos de entrada diversos. Esto queda reflejado con claridad en los porcentajes de reconocimiento relativos a los 10 principales flujos de entrada (en cifras absolutas) a la UE en 2012.

#### Recognition rate in EU-27 Top 10 Countries of origin

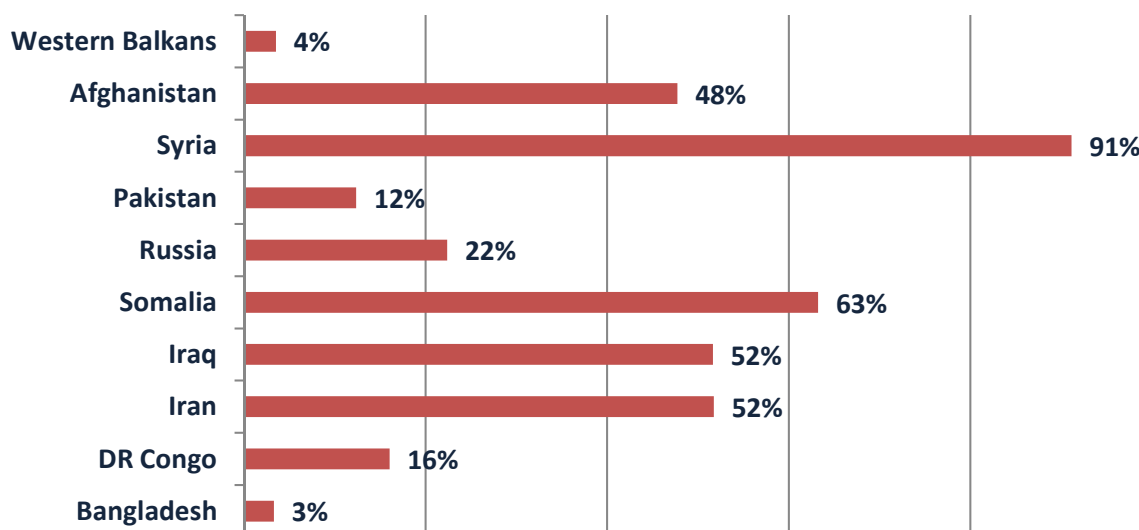


Figura 9: Totales relativos a los porcentajes de reconocimiento de la protección en la UE-27. Diez primeros puestos de la clasificación por países de origen. Fuente: Eurostat; consulta realizada el 14.5.2013.

Sin tener en cuenta las cifras absolutas, los porcentajes mayores de reconocimiento en los Estados miembros se observaron en los países de origen siguientes:

#### Recognition rate in EU -27, 2012 Top 10 Countries of origin (countries of origin with a total of decision >100)

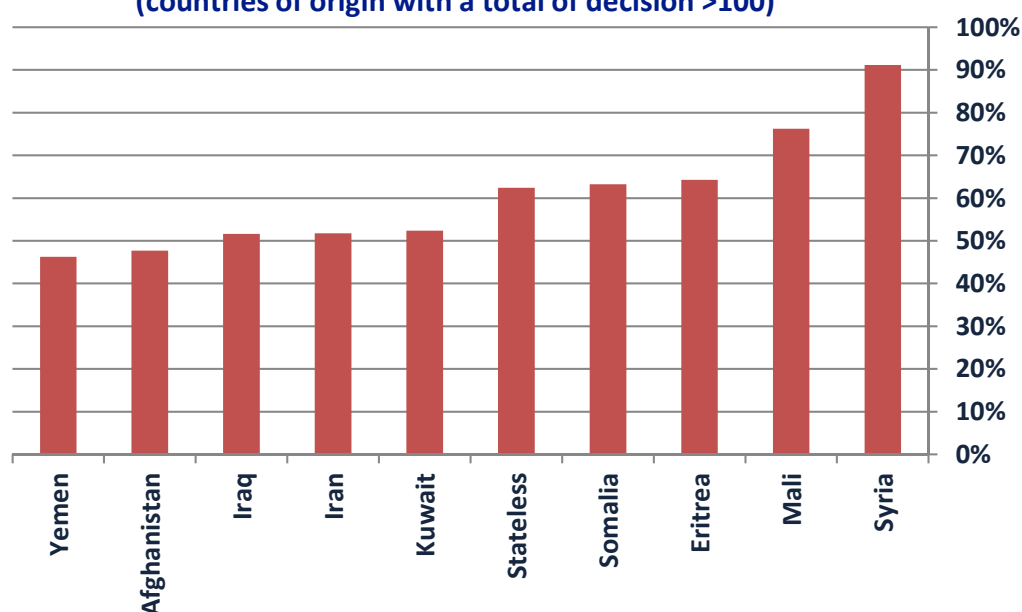
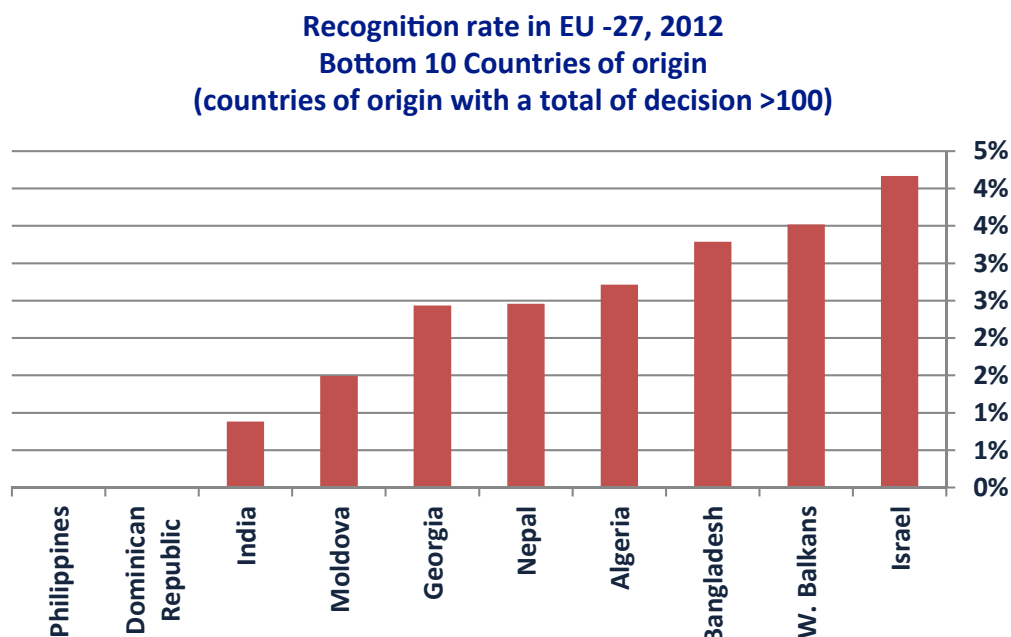


Figura 10: Totales relativos a los porcentajes de reconocimiento de la protección en la UE-27, 2012. Diez primeros puestos de la clasificación por países de origen (países de origen con un total de resoluciones superior a 100). Fuente: Eurostat; consulta realizada el 14.5.2013.

Por el contrario, los porcentajes de reconocimiento más bajos correspondieron a:



**Figura 11: Porcentajes de reconocimiento de la protección en la UE-27, 2012. Diez últimos puestos de la clasificación por países de origen (países de origen con un total de resoluciones superior a 100).**

*Fuente: Eurostat; consulta realizada el 14.5.2013.*

Hay otra relación que queda por analizar: la que existe entre el porcentaje de reconocimiento de la protección y el tipo de estatuto concedido. En este caso tampoco pueden extraerse conclusiones sencillas. Si nos basamos de nuevo en el ejemplo de Malta (véase el cuadro sobre resoluciones favorables totales al comienzo del apartado 2.3), casi un 100 % de las resoluciones de protección favorables se adoptaron en virtud del régimen de protección subsidiaria. En el caso del Reino Unido (que registró una tasa de reconocimiento general del 35 %, aunque gestionó flujos de entrada muy diferentes), por el contrario, cerca del 100 % de las resoluciones de protección favorables se adoptaron con arreglo al régimen de la Convención de Ginebra.

### 2.3.3. Resoluciones adoptadas en segunda instancia e instancias superiores

Por último, debemos considerar las resoluciones adoptadas en segunda instancia o en instancias superiores, es decir, los recursos interpuestos contra las resoluciones en primera instancia <sup>(29)</sup>. Los únicos datos disponibles para tales decisiones están recogidos en el indicador de «resoluciones definitivas» <sup>(30)</sup>. En 2012, el número total de resoluciones definitivas ascendió a 130 725, + 2 %, en relación con las 128 010 de 2011. Si comparamos la cifra con el número de resoluciones adoptadas en 2012, es decir, poco más de 260 000, observamos que en torno al 50 % de todas las resoluciones en primera instancia se recurrieron <sup>(31)</sup>. De estos recursos, 24 995 (el 19 %) concluyeron con la concesión de algún tipo de protección o con una revisión de la resolución en primera instancia. Al igual que sucede con las resoluciones en primera instancia, hay diferencias marcadas entre los Estados

<sup>(29)</sup> Estas resoluciones no son necesariamente solo contra decisiones negativas. Puede haber casos en los que los solicitantes recurran las resoluciones que les conceden un estatuto positivo de nivel «inferior» al de refugiado con arreglo a la Convención de Ginebra.

<sup>(30)</sup> Definición de «resolución en última instancia» según el artículo 4 de las directrices técnicas de Eurostat: decisión adoptada por órganos administrativos o judiciales en un procedimiento de recurso o revisión y contra la que ya no puede interponerse recurso. La verdadera «última instancia» puede ser, de conformidad con la legislación nacional y los procedimientos administrativos, una decisión del Tribunal con el máximo nivel del país. No obstante, la intención no es que las estadísticas de asilo deban cubrir casos raros o excepcionales decididos en los tribunales supremos. En consecuencia, las estadísticas relacionadas con las resoluciones en última instancia deben referirse a lo que es realmente una resolución definitiva en la amplia mayoría de los casos, es decir, que todas las vías normales de recurso se han agotado.

<sup>(31)</sup> Este análisis solo puede hacerse con una serie de condiciones: principalmente que no es probable que una proporción importante de la cifra de resoluciones definitivas adoptadas en 2012 se refiera a solicitudes en primera instancia realizadas también en 2012. Sin embargo, dado que el número de recursos en 2011 fue de 128 000, es decir, el 98,5 % del total de 2012, cabe suponer que el cálculo no se desvía demasiado de la realidad (considerando que la amplia mayoría de los recursos se deciden en un plazo de dos años).

miembros: en algunos casos las instancias superiores ratificaron más del 50 % de los recursos contra resoluciones en primera instancia, y en otros desestimaron la práctica totalidad de ellos.

En los anexos C.8 y C.9 se ofrecen datos completos sobre las resoluciones en última instancia en 2011 y 2012.

### Final recognition rates - Selected Countries of origin, EU - 2012

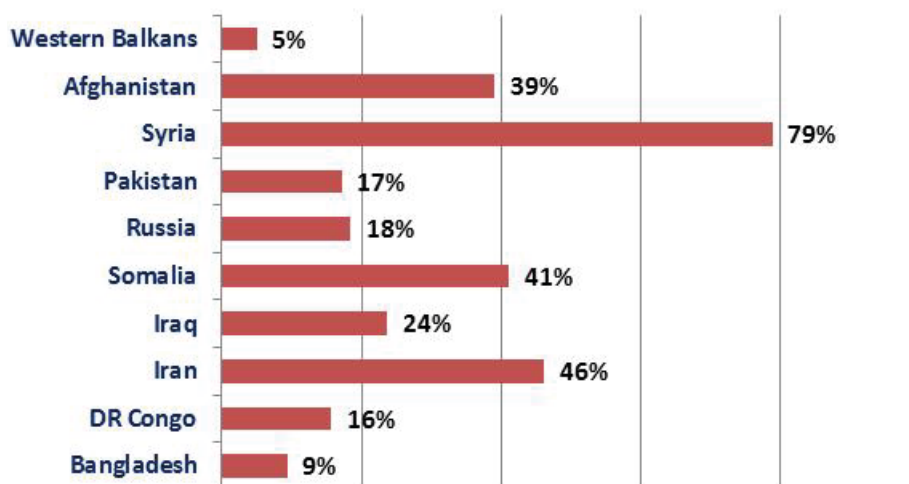


Figura 12: Porcentaje de reconocimiento en resoluciones de última instancia en algunos países de origen seleccionados, UE. 2012. Fuente: Eurostat; consulta realizada el 17.5.2013.

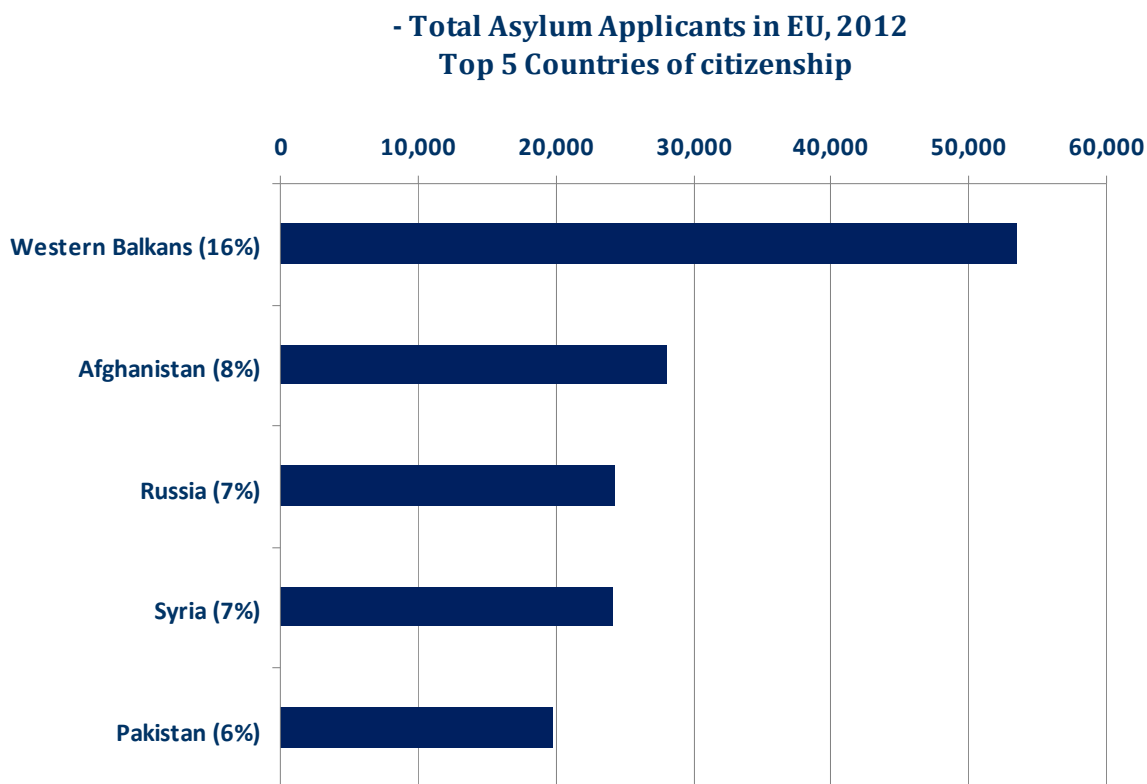
Por otra parte, hubo notables diferencias entre los Estados miembros a recurrir a órganos de apelación durante la tramitación de solicitudes de ciudadanos de diferentes países de origen, como se ve en el cuadro siguiente.

Final positive decision rates in EU-27 MS, 2012 - Selected countries of origin															
	Syria	Eritrea	Iran	Mali	Somalia	Afghanistan	Sri Lanka	Iraq	Nigeria	Russia	WB	Pakistan	DR Congo	Bangladesh	
EU 27 MS	79%	52%	46%	43%	41%	39%	33%	24%	20%	18%	5%	17%	16%	9%	
Belgium		0%	0%	0%	6%	0%	0%	2%	0%	2%	1%	0%	1%	0%	
Bulgaria	100%		100%					100%							
Czech Republ	50%							0%	0%	0%	0%	0%	0%		
Denmark	49%	100%	52%		0%	22%	0%	9%	0%	20%	0%	0%	0%	0%	
Germany	89%	71%	59%	0%	75%	54%	38%	18%	12%	17%	1%	24%	26%	4%	
Estonia															
Ireland	0%		0%		33%	0%		0%	0%	100%	0%	0%	13%	0%	
Greece	29%		62%		0%	41%	0%	59%	13%	0%	20%	2%	100%	6%	
Spain															
France	90%	53%	44%	43%	63%	64%	25%	37%	11%	32%	17%	7%	14%	10%	
Italy		100%		69%	100%	100%	0%	66%	66%	33%	59%	59%	50%		
Cyprus	0%		6%	0%		0%	0%	17%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
Latvia			100%							0%			0%		
Lithuania						0%				0%					
Luxembourg											1%				
Hungary	67%		25%		0%	47%	0%	50%	0%		29%	0%	0%	0%	
Malta		25%		0%	33%			0%	4%			0%		0%	
Netherlands															
Austria	77%	100%	65%	0%	41%	45%	0%	9%	4%	19%	3%	1%	100%	6%	
Poland			0%			0%			0%	10%		0%			
Portugal									0%				0%		
Romania	68%	100%	43%		40%	24%	0%	45%	0%		0%	0%	100%	0%	
Slovenia						0%			0%		0%				
Slovakia			0%			25%					0%				
Finland	100%		88%		89%	93%	100%	88%	100%	62%			100%		
Sweden	80%	35%	28%	0%	17%	17%	0%	23%	6%	13%	5%	15%	29%	8%	
United Kingd	78%	62%	48%	0%	73%	50%	51%	51%	35%	57%	61%	26%	65%	12%	

Cuadro 2: Porcentajes de resoluciones favorables en última instancia en los Estados miembros de la UE-27, 2012, en algunos países de origen seleccionados. Fuente: Eurostat; consulta realizada el 17.5.2013.

## 2.4. Respuestas de los Estados miembros a flujos específicos

En un informe de carácter general no se puede realizar un análisis comparativo pormenorizado de los regímenes utilizados y los porcentajes de reconocimiento para flujos similares (en caso de que esto pueda determinarse); en consecuencia, en las páginas siguientes se intenta profundizar en los puntos planteados más arriba prestando atención a tres flujos de entrada importantes pero muy diferentes: Afganistán, Siria y los Balcanes occidentales. En 2012 estos fueron los tres principales flujos en la UE por lo que respecta al total de solicitantes <sup>(32)</sup>.



**Figura 13:** Cinco primeros puestos de la clasificación por países de origen de los solicitantes de protección internacional en 2012. *Fuente:* Eurostat; consulta realizada el 8.5.2013.

### 2.4.1. Afganistán

*Afganistán* es el primer país de origen (individual) a escala de la UE por lo que respecta a número total de solicitantes. Como ya se recogía en la última edición del presente informe (*Informe anual de la EASO 2011*), Afganistán ha ocupado uno de los cinco primeros puestos de la clasificación de países de origen de solicitantes de protección internacional en la UE durante varios años, y afecta a numerosos Estados miembros. Las dificultades para la evaluación de solicitudes a causa de la inestable situación de seguridad del país han seguido siendo un motivo de preocupación para las autoridades en materia de asilo de los Estados miembros en 2012.

<sup>(32)</sup> El término «Balcanes occidentales» cubre las solicitudes cursadas por ciudadanos de Albania, Serbia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro y Bosnia y Herzegovina.

El primer informe COI (información sobre países de origen) que elaboró la EASO se ocupaba de *Afganistán*, de conformidad con el apartado b) de su Reglamento constitutivo [Reglamento (UE) nº 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010 por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo, en adelante «Reglamento constitutivo de la EASO»]. El primer informe COI *Estrategias de los talibanes en Afganistán. Reclutamiento* se publicó el 10 de julio de 2012. En noviembre de 2012 se concluyó un segundo informe COI, publicado en diciembre del mismo año, con el título: *Estrategias insurgentes: intimidación y violencia dirigida contra los afganos*. Ambos tienen el fin de ayudar a los trabajadores encargados de los casos de asilo en su evaluación de los expedientes relativos a las cuestiones que se abordan en dichos informes, ofreciéndoles información amplia y fiable recopilada, verificada y analizada con arreglo a normas metodológicas rigurosas (véase *Metodología para la elaboración de documentos en materia de información de países de origen*, publicado en julio de 2012).

La EASO organizó en Malta, los días 8 y 9 de noviembre de 2012, una «Conferencia internacional sobre Afganistán: información sobre países de origen y otras cuestiones». Los participantes —trabajadores encargados de los casos de asilo e investigadores de COI de las autoridades en materia de asilo en los Estados miembros; jueces en materia de asilo; representantes de organizaciones internacionales (ONU, ACNUR, OIM) y organizaciones no gubernamentales, así como representantes del ámbito académico— intercambiaron puntos de vista y aprendieron unos de otros.

Los informes y la conferencia, además de ofrecer información COI de calidad, tienen el propósito de ejercer un efecto armonizador que debería ayudar a reducir las divergencias en los porcentajes de resoluciones favorables/desfavorables en los distintos Estados miembros relacionadas con las solicitudes de asilo de nacionales afganos y que se destacan en el *Informe anual de la EASO 2011*.

Aparte de las cuestiones abordadas en los informes de la EASO, los Estados miembros mencionaron la persecución por motivos religiosos (minorías religiosas, conversión) y las solicitudes relacionadas con cuestiones de género (matrimonios forzados, «delitos de honor») como algunas de las razones que impulsaron a los afganos a huir de su país (o a no poder o no querer regresar).

Varios Estados miembros mostraron su inquietud por el elevado número de menores no acompañados (MNA) presentes en el flujo de entrada de afganos (por ejemplo, hubo 1 081 de MNA afganos solicitantes de asilo en Austria, es decir, un 66 % del conjunto de expedientes de MNA del país; en Suecia, los MNA afganos fueron 1 940 (el 54 % de todos los MNA) y en Bélgica hubo 438 (el 43 % de todos los MNA de este país).

Otra característica de los casos de solicitud de asilo afganos es la creciente proporción de solicitudes posteriores. En 2012 hubo 2 010 solicitantes que presentaron una solicitud posterior, frente a los 1 325 en 2011, es decir, que el número de estas solicitudes ha aumentado en un 52 %, mientras que los solicitantes nuevos descendieron un 11 % con respecto a 2011. Este fenómeno refleja que una proporción notable de afganos que no han conseguido la protección internacional en años anteriores no han abandonado el territorio de la UE.

## 2.4.2. Siria

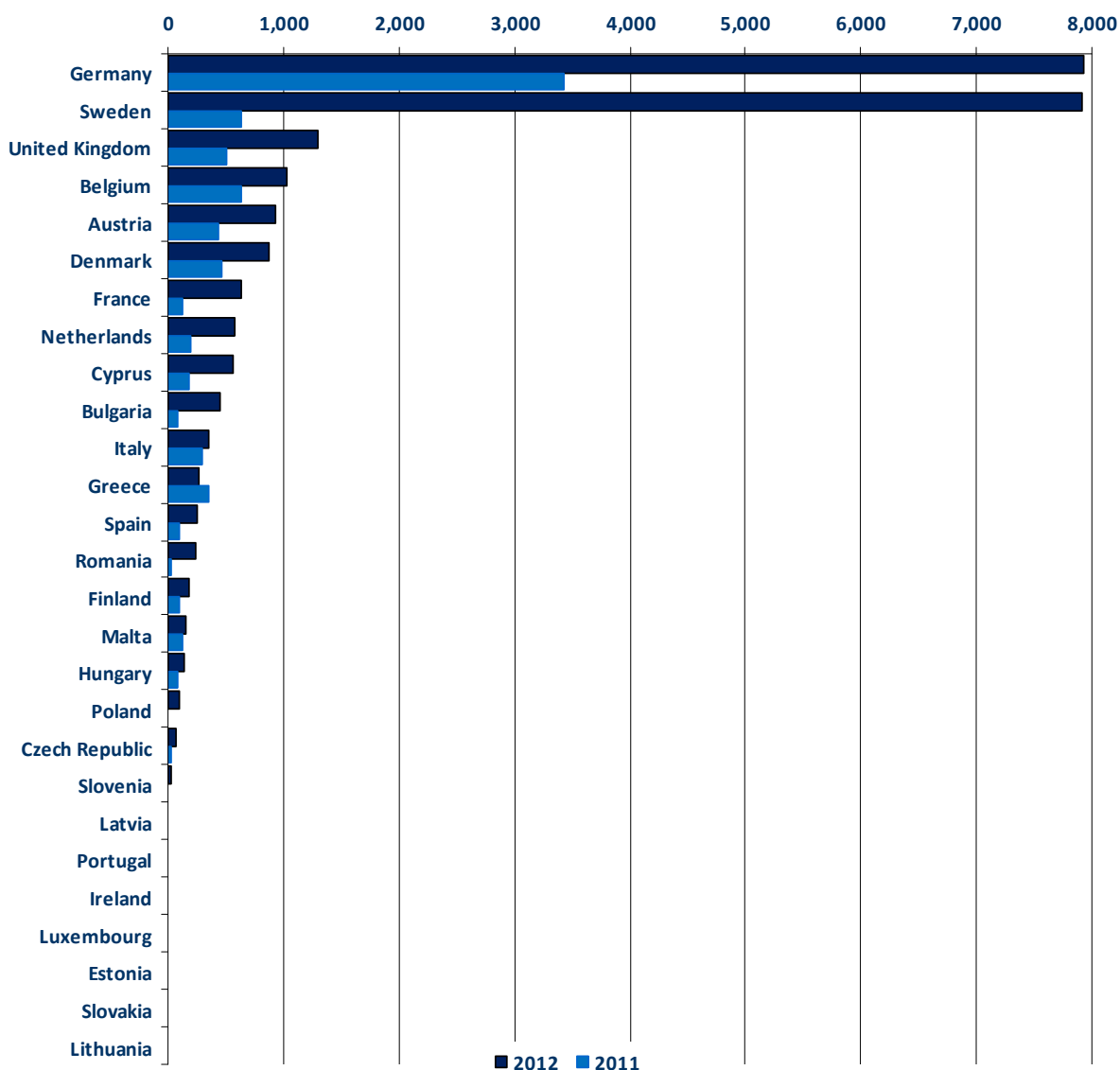
El número de solicitantes de protección internacional procedentes de *Siria* aumentó de forma espectacular en 2012: + 206 %. Con 24 110 solicitantes, pasó a ocupar el tercer puesto, por detrás de Afganistán y Rusia, desde el 11º puesto que ocupó en 2011. No obstante, por lo que respecta a solicitantes nuevos (20 430), que es un mejor reflejo de la realidad de las solicitudes recientes en la UE, Siria está en primera posición. El componente comparativamente bajo de solicitudes posteriores (2 230) suele ser un rasgo característico de una demanda reciente de protección <sup>(33)</sup>.

El ritmo de crecimiento de la afluencia de solicitantes sirios, a causa de la expansión de la guerra civil, constituyó un motivo de preocupación para la UE, en particular para los Estados miembros a los que más afecta el flujo: Alemania y Suecia. También fue un problema para los Estados miembros de las fronteras externas sudorientales,

<sup>(33)</sup> En la actualidad no hay un conjunto de datos dedicados en especial a la cuestión de las solicitudes posteriores a escala de la UE, por tanto, las cifras se obtienen de restar el número de «solicitantes nuevos» del «total de solicitantes» en la base de datos de Eurostat. No obstante, conviene destacar que los solicitantes que vuelven a cursar la solicitud más de una vez en el mismo año pueden contar como dos solicitantes en esta colección estadística. La EASO, en el marco de sus actividades en el ámbito de la alerta precoz iniciará la recopilación de datos dedicados en exclusiva a la cuestión de las solicitudes posteriores.

los más cercanos geográficamente a Siria, que son ya la principal puerta de entrada a la UE de otros flujos. A finales de 2012, sin embargo, la demanda siria de protección en la UE descendió notablemente hasta los niveles de mediados de julio, aunque creciera de forma exponencial en la región. Como se ha explicado antes, se observó que este fenómeno de ascenso y descenso súbitos de solicitudes presentadas en la UE es probable que se debiera a la gran proporción de solicitudes *in situ* realizadas a medida que empeoraba la crisis <sup>(34)</sup>, junto con un endurecimiento de los controles en la frontera greco-turca.

**Total Syrian Asylum Applicants in EU by MS, 2011-2012**



**Figura 14: Solicitantes sirios en los Estados miembros de la UE.**

**Fuente: Eurostat; consulta realizada el 8.5.2013.**

A diferencia de los afganos, muchos solicitantes sirios entran en la UE como familias. En consecuencia, hay una gran proporción de menores acompañados <sup>(35)</sup>, una distribución más equilibrada entre sexos y, si la afluencia mantiene el mismo ritmo, una situación más difícil para poder ofrecer unas condiciones apropiadas de acogida conforme a lo dispuesto en la Directiva 2003/9/CE del Consejo por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros <sup>(36)</sup> (en adelante: Directiva relativa a las condiciones de

<sup>(34)</sup> Información basada en datos facilitados por los Estados miembros en la reunión sobre cooperación práctica de la EASO sobre Siria celebrada en marzo de 2013.

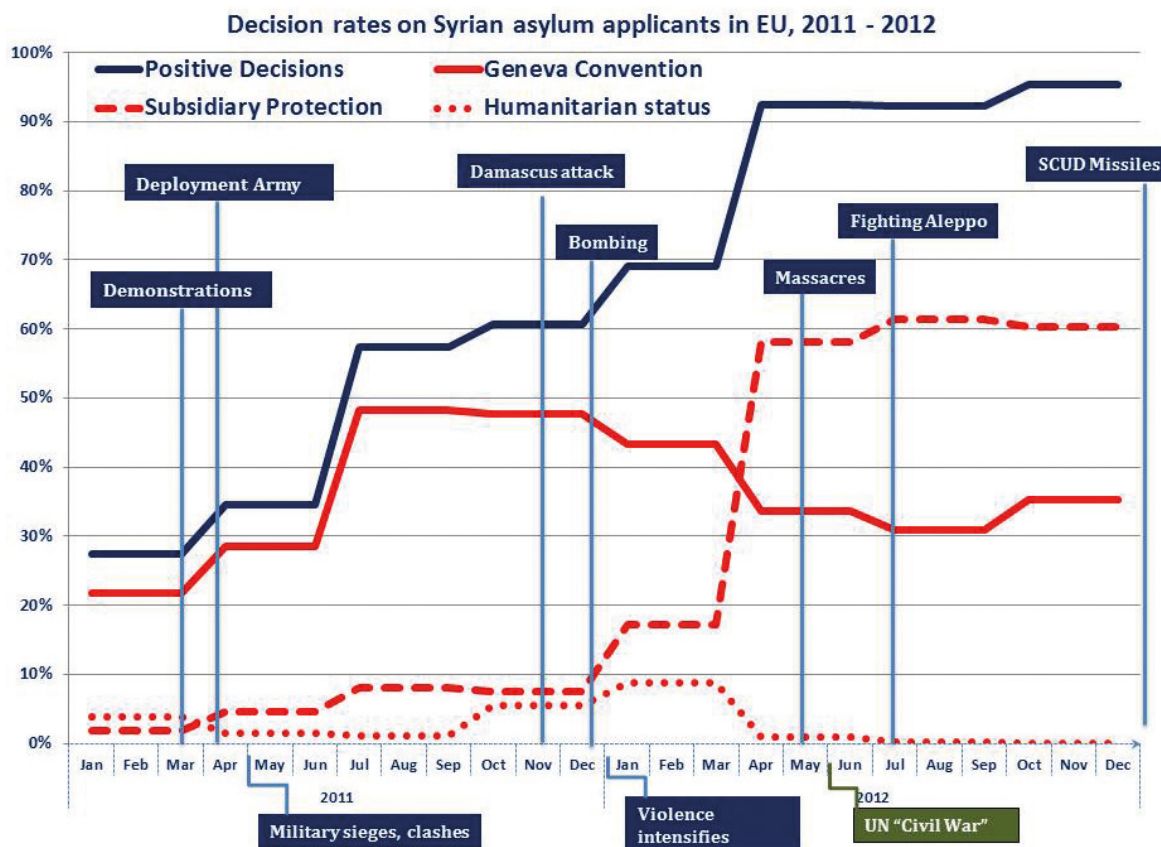
<sup>(35)</sup> Tal vez esta sea la causa de la discrepancia entre las cifras publicadas por el ACNUR en «Niveles y tendencias de asilo en los países industrializados, 2012» y las cifras que se emplean en el presente informe.

<sup>(36)</sup> Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:ES:PDF>; fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.



acogida), dado que los sistemas de acogida nacionales suelen ser más apropiados para personas que llegan solas que para familias. Países como Chipre han expresado su inquietud en este sentido (véase el apartado 3.2.1.5).

Ante la creciente afluencia de solicitantes sirios, los Estados miembros reaccionaron en tres fases, estrechamente vinculadas, aunque con cierto retraso, a la evolución de la situación en el país.



**Figura 15: Porcentajes de resoluciones sobre solicitantes de protección internacional sirios en la UE, 2011-2012.**  
**Fuente:** Eurostat; consulta realizada el 14.5.2013. No se facilitan datos de los Países Bajos por hallarse en proceso de transición a un nuevo sistema de información.

De la figura anterior se desprende lo siguiente:

- Una primera reacción (enero a noviembre de 2011) —mientras que el levantamiento aún adoptaba formas de manifestaciones multitudinarias pacíficas y los solicitantes referían persecución individual por parte de las fuerzas de seguridad— fue un aumento de las resoluciones de concesión del estatuto de refugiado con arreglo a la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados.
- Una segunda medida (julio de 2011-marzo de 2012) —relacionada con una situación cada vez más inestable e incierta— fue la de «congelar» la tramitación de solicitudes hasta que la situación se aclarara. Durante esta etapa de «congelación», varios Estados miembros tramitaron solo las solicitudes manifiestamente bien fundadas, lo que puede ser origen en parte del elevado porcentaje de concesión de estatutos de refugiado según la Convención de Ginebra.
- En tercer lugar (a partir de abril de 2012), a medida que la situación evolucionaba hacia una guerra civil, se reconoció el estatuto a muchos solicitantes sobre la base de las operaciones que mantenían el ejército/los insurgentes, con arreglo al artículo 15 de la Directiva de reconocimiento, aunque los Estados miembros siguieron concediendo el estatuto de refugiado según la Convención de Ginebra a los solicitantes que cumplían los requisitos.

El total de resoluciones adoptadas por los Estados miembros repercute directamente en el volumen de expedientes sirios pendientes aún a finales de cada mes. Después de los bombardeos de Damasco de diciembre de 2011, el volumen de casos acumulados disminuyó y tras las masacres de mayo de 2012 aumentó. El número de casos pendientes a finales de noviembre de 2012 era un 60 % superior que el total de casos pendientes a finales de mayo de ese mismo año. Este incremento es clara consecuencia de las medidas aplicadas por los Estados miembros en el procedimiento de asilo, es decir, la congelación temporal de la tramitación de expedientes.



Aunque las figuras a escala de la UE presentadas anteriormente permiten hacerse una idea de cómo abordó el SECA en conjunto el flujo sirio, ocultan las divergencias entre los Estados miembros. Muchos países europeos «congelaron» la tramitación de solicitudes durante un tiempo o mostraron una mayor inclinación a conceder la protección subsidiaria. Suecia y Alemania concedieron fundamentalmente protección subsidiaria conforme a la letra b), en lugar de la letra c), del artículo 15 de la Directiva de reconocimiento. También se advirtió que una gran proporción de solicitantes sirios en Alemania eran de etnia kurda, lo que puede estar relacionado con una diáspora ya presente en ese Estado miembro <sup>(37)</sup>.

Otros Estados miembros intentaron ofrecer soluciones alternativas de modo que los nacionales sirios pudieran prolongar legalmente su estancia sin tener que someterse al procedimiento de asilo. Por ejemplo, en el Reino Unido, donde *Siria* ocupaba el cuarto puesto como país de origen, se ofreció una oportunidad limitada a los sirios con residencia legal que les permitía una mayor flexibilidad para prolongar su estancia (por ejemplo, como estudiante) o cambiar la ruta de inmigración (por ejemplo, de visitante a estudiante).

Tal vez las dos políticas nacionales distintas de toma de decisiones y la presencia de una comunidad siria ya establecida sean factores que contribuyan a explicar la concentración de solicitantes sirios en unos pocos Estados miembros. Para mejorar la armonización de enfoques suele ser útil ofrecer orientaciones a los Estados miembros que se enfrenten a tales situaciones <sup>(38)</sup>. El ACNUR actualizó su documento de posición sobre *Siria* en diciembre de 2012 <sup>(39)</sup>.

Desde agosto de 2012, la Comisión Europea ha organizado una red que integra a las agencias y partes interesadas pertinentes de la UE (SY NET) para poder supervisar mejor la evolución sobre el terreno, así como la situación en la frontera y en el sistema de asilo en el conjunto de Europa. La red ayudó de manera satisfactoria a las instituciones de la UE a garantizar que podían adoptarse medidas con rapidez en caso de necesidad fue origen de, entre otras acciones, el seminario de cooperación práctica que la EASO organizó en agosto de 2012.

Además, a petición del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) <sup>(40)</sup>, la Comisión está desarrollando un programa de protección regional (PPR) en los países vecinos de Siria (en particular Líbano, Jordania e Irak) con el objeto de desarrollar capacidades a largo plazo en el ámbito de la protección internacional. El PPR puede incluir entre sus elementos, por ejemplo, la prestación de asistencia para el registro de solicitudes, lo que permitiría proteger a las personas que huyen del conflicto sirio. También puede respaldar a las autoridades locales con la provisión de los equipos y suministros necesarios, así como, cuando proceda, impartir formación y facilitar que las organizaciones no gubernamentales, los funcionarios y otras partes interesadas se familiaricen con los principios básicos de la protección internacional <sup>(41)</sup>.

La EASO prestó apoyo a la Comisión Europea y a los Estados miembros en la gestión de los expedientes sirios con la provisión de estadísticas actualizadas y la organización de reuniones de expertos (el 28-29 de junio de 2012 y el 18-19 de marzo de 2013 en Malta, y el 24 de agosto de 2012 en Bruselas), en las que los representantes de las autoridades en materia de asilo de los Estados miembros tuvieron la oportunidad de escuchar las presentaciones de los expertos, intercambiar información y actualizarse mutuamente en relación con las políticas y prácticas en curso, así como con sus planes de contingencia.

### 2.4.3. Balcanes occidentales

El flujo de solicitantes de protección internacional procedentes de la región de los Balcanes occidentales ha sido un problema para los Estados miembros durante muchos años, y en especial desde que se suprimió la obligación de presentar un visado para entrar en los Estados miembros de la UE que se rigen por el Reglamento relativo a los visados <sup>(42)</sup>, para *Serbia*, la *Antigua República Yugoslava de Macedonia* y *Montenegro* en diciembre de 2009,

<sup>(37)</sup> Frontex, *FRAN Quarterly*, número 2, abril-junio de 2012., p. 40 ([http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q2\\_2012\\_.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2012_.pdf)); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(38)</sup> Es una de las conclusiones de la reunión de cooperación práctica de la EASO sobre Siria, celebrada los días 18 y 19 de marzo de 2013.

<sup>(39)</sup> ACNUR, *International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update I* (Consideraciones sobre las personas que huyen de la República Árabe Siria, Actualización I), diciembre de 2012 (<http://www.unhcr.org/refworld/country,,COUNTRYPPOS,SYR,,50d457b12,0.html>); fecha de consulta del sitio: 11 de abril de 2013.

<sup>(40)</sup> Consejo de la Unión Europea, comunicado de prensa, 3195ª reunión del Consejo, Justicia y Asuntos de Interior, 15389/12, 25-26 de octubre de 2012 ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/133241.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133241.pdf)); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(41)</sup> Véase Comisión Europea, *Cuarto Informe anual sobre inmigración y asilo* (2012).

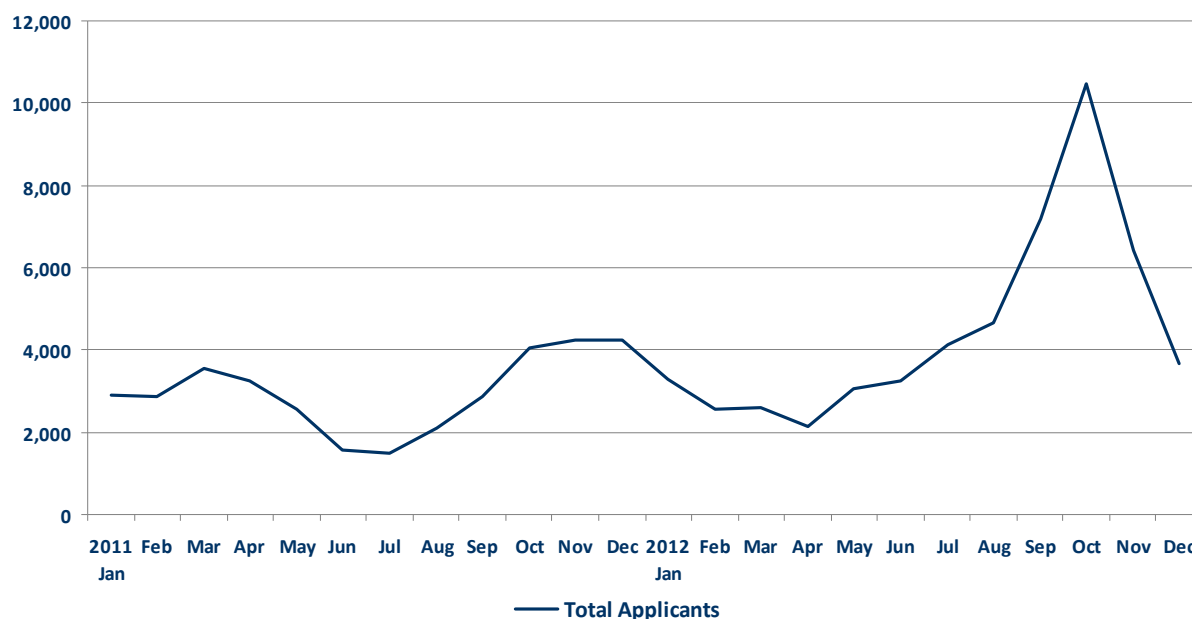
<sup>(42)</sup> Reglamento (CE) nº 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R0539:EN:NOT>); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

y para Albania y Bosnia y Herzegovina en diciembre de 2010. La proporción en el flujo total que representan los solicitantes de estos países ha variado entre el 10 % y el 21 % del total de la UE en los últimos cinco años.

Las cifras totales de solicitantes aumentaron de manera notable (+ 49 %) en 2012 (figura 16) y alcanzaron niveles muy elevados en determinados Estados miembros, como Alemania, Suecia y Luxemburgo.

Habida cuenta de que la mayoría de las solicitudes de protección internacional presentadas por ciudadanos de los Balcanes occidentales que no necesitan visado son consideradas «manifiestamente infundadas», Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo, los Países Bajos y Suecia enviaron una carta conjunta a la Comisión Europea antes de la celebración de la reunión del Consejo de JAI de 25 de octubre de 2012, en la que solicitaban la adopción de medidas ulteriores mediante la introducción de una cláusula de salvaguardia que permitiera el restablecimiento temporal de la obligatoriedad del visado para los nacionales de los países balcánicos, Serbia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia, a quienes se permite normalmente viajar dentro de la UE sin un visado <sup>(43)</sup>. Aunque la liberalización de los visados ha facilitado los viajes de los ciudadanos de los países de los Balcanes occidentales a la UE, la tendencia de las cifras a aumentar comenzó antes de que aquellos dejaran de ser obligatorios, y hay algunas pruebas de que este factor no es el único que influye en la decisión de viajar y en la elección de un destino. Algunos Estados miembros no registraron un aumento de la afluencia de solicitantes (por ejemplo, Italia), e incluso experimentaron un descenso de solicitudes desde que se liberalizaron los visados (Austria, Hungría). En el Reino Unido (donde aún es obligatoria la necesidad de presentar un visado, puesto que no pertenece al espacio Schengen) se produjo un aumento de solicitudes de protección internacional tras la aplicación de medidas más rigurosas en relación con la inmigración ilegal <sup>(44)</sup>.

**WB total applicants in EU - Monthly trend, 2011 - 2012**



**Figura 16: Total de solicitantes procedentes de los Balcanes occidentales. Tendencia mensual, 2011-2012.**  
Fuente: Eurostat; consulta realizada el 14.5.2013.

En el *Informe anual de la EASO 2011* ya se presentó un patrón estacional en el flujo de entrada (con máximos, normalmente, en octubre de cada año) y se indicó que algunos factores con efecto llamada podían tener una influencia decisiva en la elección que hacen los solicitantes de un Estado miembro u otro como destino <sup>(45)</sup>.

<sup>(43)</sup> La razón principal en la que se basa esta propuesta es el hecho de que los Estados miembros de los que parte se han enfrentado a un flujo considerable de inmigrantes de los Balcanes occidentales solicitantes de protección internacional, lo que ha sometido a enormes presiones a los servicios administrativos y judiciales competentes en la UE. Una cláusula tal permitiría la reintroducción de visados en caso de que se produjera una situación de fuerza mayor.

<sup>(44)</sup> En el Reino Unido no ha habido ningún aumento significativo en el número de solicitudes de protección internacional de ciudadanos de los Balcanes occidentales, salvo en el caso de los albanos, para quienes el Reino Unido es uno de los destinos europeos de asilo favoritos, a pesar de que mantiene el régimen de visados aún vigente. La afluencia de solicitantes de asilo albanos al Reino Unido ha crecido considerablemente en 2012 en relación con 2011. Véase Gobierno del Reino Unido, Ministerio del Interior, *Estadísticas sobre inmigración*, octubre a diciembre de 2012 (<https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-october-to-december-2012>); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(45)</sup> Como se observa en la figura, este patrón estacional se acentuó de manera marcada en 2012 en comparación con 2011 y, a pesar del notable descenso a finales de 2012, continuó en los niveles «normales» a comienzos de 2013.

Un estudio publicado el 1 de enero de 2013 por un laboratorio de ideas independiente <sup>(46)</sup> identificó también que los factores con efecto llamada eran importantes en la determinación del flujo y planteaba que la duración del procedimiento de asilo —con la correspondiente duración de las prestaciones a las que tienen derecho los solicitantes de protección internacional mientras se tramita su expediente— es el principal factor de atracción. Según este estudio, a los Estados miembros con procedimientos más cortos les afectó en menor medida, pero en aquellos en los que el examen de las solicitudes se aceleró suficientemente de modo que la prestación de ayuda social y/o financiera se redujo al mínimo e incluso se eliminó, el flujo disminuyó.

El Tribunal Constitucional de Alemania decidió el 18 de julio de 2012 que las disposiciones que rigen las prestaciones básicas en metálico con arreglo a la Ley de prestaciones a los solicitantes de asilo son incompatibles con el derecho fundamental a una renta mínima de subsistencia. En consecuencia, las prestaciones en metálico ofrecidas a los solicitantes mientras su caso está pendiente se han incrementado posteriormente. En el periodo que siguió a la medida se advirtió que el aumento estacional de solicitudes se adelantó en el calendario y fue mayor en comparación con los años anteriores.

La EASO organizó una reunión de cooperación práctica en marzo de 2013 sobre las solicitudes de asilo de nacionales de los países de los Balcanes occidentales y las políticas y prácticas de los Estados miembros en relación con ellas. La cuestión particular de las prestaciones en metálico que se ofrecen a los solicitantes cuyo expediente está en proceso de tramitación se confirmó como un factor con efecto llamada; sin embargo, la naturaleza de los flujos ofrece una imagen más complicada, ya que son muy específicos y heterogéneos. El seminario mostró también que un conjunto amplio de medidas —entre ellas, reducción de los plazos de tramitación, campañas de información pública, operaciones de retorno y reducción de las prestaciones— fueron cruciales para abordar con éxito los flujos relacionados con la solicitud de asilo procedentes de los países de los Balcanes occidentales.

La EASO realizará en 2013 un análisis comparativo COI detallado de este flujo y de las medidas adoptadas por los Estados miembros para gestionarlo.

Las autoridades alemanas adoptaron medidas prácticas de carácter administrativo para reducir los efectos: se asignó a las solicitudes de *Serbia* y la *Antigua República Yugoslava de Macedonia* o, más bien, de los países de los *Balcanes occidentales* una prioridad máxima y se tramitaron según un procedimiento prioritario <sup>(47)</sup>.

El 18 de marzo de 2011 Francia incluyó a *Albania* y *Kosovo* en la lista de países de origen seguros, pero una resolución del *Consejo de Estado* de 26 de marzo de 2012 eliminó a ambos de la lista, y tal vez por esto el flujo se incrementó ya en mayo. La suma del total de solicitantes de los países de los *Balcanes occidentales* ascendió a 9 170, incluidos los siguientes aumentos significativos: *Albania* + 445 %; *Bosnia y Herzegovina* + 400 %; *Montenegro* + 162 %; *Serbia* + 20 %; *Kosovo* + 118 %. Francia, al igual que otros Estados miembros (aunque no todos) señaló que la mayoría de los solicitantes de esos países pertenecían a la comunidad romaní.

Suecia fue el tercer Estado miembro más afectado, con cerca de 7 400 solicitantes nuevos (+ 20 %).

Aunque el número de solicitudes de protección internacional se redujo ligeramente en Luxemburgo, la cifra siguió siendo muy elevada. De un total de 2 056 solicitudes, 1 643 correspondieron a personas originarias de los países de los Balcanes occidentales, con serbios en primer lugar, seguidos de albanos y montenegrinos.

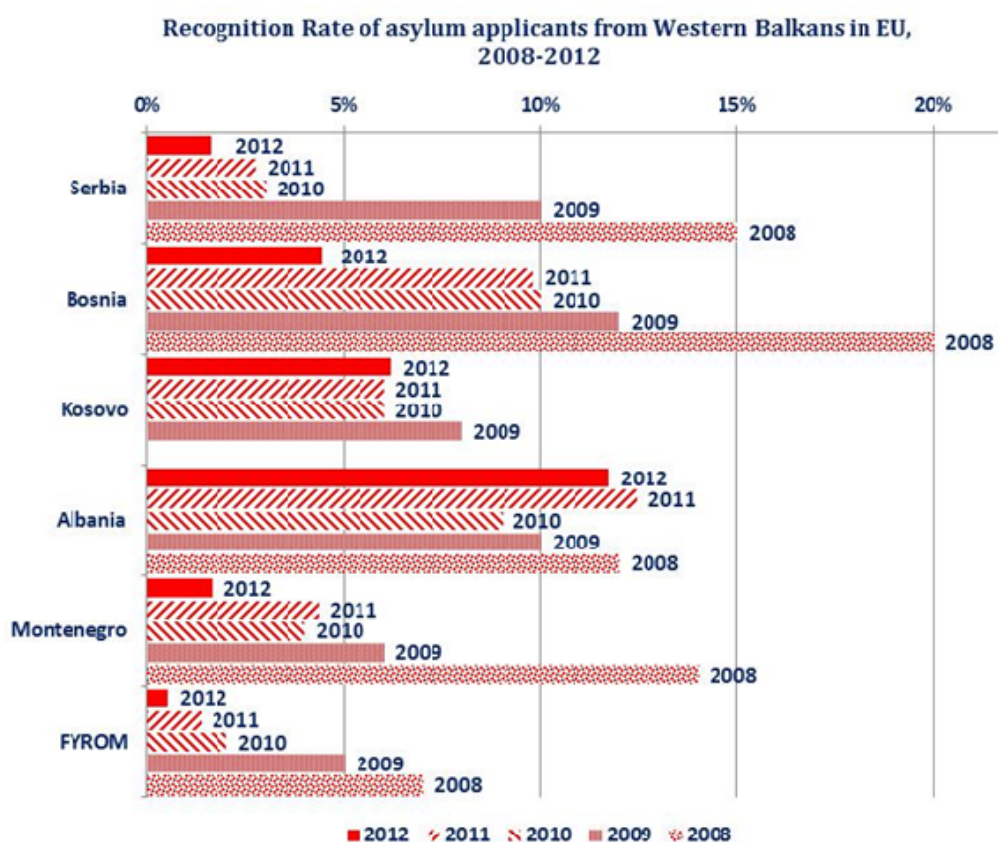
A petición de la Comisión Europea, Frontex ha instaurado también un mecanismo de vigilancia con el fin de evaluar semanalmente la evolución en relación con las solicitudes de protección internacional en la Unión Europea. El mecanismo formaba parte de una acción más amplia de la Comisión Europea cuya intención era mantener conversaciones de alto nivel con los países de los Balcanes occidentales que permitieran tomar medidas adecuadas para reducir los efectos de la liberalización de los visados por lo que respecta a las solicitudes infundadas de protección internacional en la Unión Europea. En este sentido, los países de los Balcanes occidentales han informado periódicamente de las actividades emprendidas y su repercusión. La reunión más importante a este respecto, de nivel ministerial, se organizó en Tirana los días 5 y 6 de noviembre de 2012.

<sup>(46)</sup> Iniciativa de Estabilidad Europea (IEE), *Saving visa-free travel — Visa, asylum and the EU roadmap policy* (Recortar la circulación sin visado. Visados, asilo y la política del plan de trabajo de la UE), 1 de enero de 2013 ([http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document\\_ID=132](http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=132)); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(47)</sup> Se destinó en comisión de servicio a empleados de otras secciones de la Oficina Federal para la Inmigración y los Refugiados (BAMF) (funcionarios de procedimientos jurídicos, funcionarios de asuntos relativos a la integración) para que trabajaran con las solicitudes de ciudadanos de Serbia y de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, de modo que desde mediados de octubre de 2012 hasta mediados de diciembre de 2012 se concedió prioridad máxima a estas solicitudes (cuestionario REM).

La Comisión Europea y los Estados miembros procuraron asimismo abordar la cuestión de la migración procedente de los *Balcanes occidentales* en su fuente, bien mediante campañas de información en los países de origen (Bélgica) <sup>(48)</sup> o a través de proyectos de desarrollo destinados a mejorar las condiciones de las comunidades con mayor propensión a emigrar (Luxemburgo) <sup>(49)</sup>. Este último proyecto se centra en el acceso a una vivienda digna, actividades para la generación de ingresos en los sectores económicos tradicionales, lucha contra los elevados niveles de abandono escolar, mejora del acceso y la calidad de la asistencia y desarrollo de la comunidad.

A pesar de sus diferencias, los Estados miembros comparten una evaluación similar de la situación en los *Balcanes occidentales*, con un porcentaje de resoluciones negativas en torno al 96 % (véase la figura 17). Parece haber consenso acerca de que, si bien la discriminación y la exclusión social pueden ser causa de graves penurias, es raro que puedan considerarse persecución o daños graves conforme al significado de las disposiciones pertinentes de la Directiva de reconocimiento. El ACNUR prepara directrices sobre la acumulación de medidas que podrían constituir persecución <sup>(50)</sup>. Conviene destacar que la tasa de reconocimiento de la protección para Albania es notablemente superior a la de otros países de los Balcanes occidentales.



**Figura 17: Porcentajes de reconocimiento de solicitantes de protección internacional procedentes de los Balcanes occidentales en la UE, 2008-2012. Fuente: Eurostat; consulta realizada el 8.5.2013. No se facilitan datos de los Países Bajos por hallarse en proceso de transición a un nuevo sistema de información.**

Un análisis de los tres casos anteriores pone de relieve las diferencias que puede haber en las características de los flujos de entrada de solicitantes de protección internacional. En casos de situaciones de emergencia debido a guerra civil u otros conflictos graves, los porcentajes de reconocimiento suelen ser muy altos, dada la situación

<sup>(48)</sup> Se realizaron varias campañas de disuasión y prevención dirigidas a los países balcánicos y se reforzó la política de retorno. Los solicitantes procedentes de los países balcánicos no reciben bonificaciones, solo el importe del billete de vuelta. En noviembre y diciembre de 2011, la Oficina de Inmigración organizó, junto con Fedasil, traslados semanales en autocar a los países balcánicos en cuestión, un servicio que continuó en 2012.

<sup>(49)</sup> La cooperación al desarrollo que realiza Luxemburgo en los Balcanes (Serbia, Montenegro y Kosovo) comenzó en 1999, con su participación en el esfuerzo de la comunidad internacional en favor de la estabilidad y el desarrollo de la región de los Balcanes. La política del Gobierno en aquel momento se centró en facilitar el retorno voluntario y la reintegración socioeconómica de los solicitantes de protección internacional en su país de origen. Con el reciente repunte de solicitantes procedentes de la parte meridional de Serbia (Vranje y Bujanovac), el Gobierno inició un programa de desarrollo a finales de 2011 con el fin de mejorar las condiciones de vida en la región y, en consecuencia, contener la afluencia masiva de solicitantes de protección internacional de esta zona. El programa se centra en el acceso a una vivienda digna, actividades para la generación de ingresos en las áreas de los sectores económicos tradicionales, lucha contra los elevados niveles de abandono escolar, mejora del acceso y la calidad de la asistencia y desarrollo de la comunidad.

<sup>(50)</sup> Aportación del ACNUR.

de los solicitantes que realmente necesitan protección; no obstante, sigue habiendo dificultades en relación con la elección del régimen jurídico que debe usarse con el tiempo, a medida que la situación evoluciona.

Otros flujos pueden estar, en gran medida, compuestos por personas que tienen muy pocos motivos de alegar persecución con arreglo a lo que entiende la legislación de la UE en materia de protección internacional y de otro tipo. La dificultad para los Estados miembros en este sentido es dar curso lo antes posible a las solicitudes manifiestamente infundadas y los retornos, al tiempo que se mantienen las garantías del procedimiento y se garantiza la evaluación individual de las solicitudes. Varios Estados miembros realizaron también grandes esfuerzos para ayudar a los países de origen a reducir los factores disuasorios que puedan conducir a la presentación de solicitudes infundadas.

Por último, en los países de origen sujetos a una «inestabilidad estable» hay otras situaciones, más habituales y a menudo más duraderas, que pueden entrañar bastantes dificultades para que los Estados miembros puedan prestar protección a las personas que realmente lo necesitan y repatriar a las que no, en el contexto de situaciones cambiantes en el país de origen desde el punto de vista tanto geográfico como temporal. Es el caso de Afganistán, Somalia y otros países en los que la dificultad de saber qué ocurre, y cuándo, en la región de origen del solicitante hacen sumamente problemática la prestación de la protección adecuada o la no prestación. Al gestionar este tipo de flujos, la provisión y el uso de información sobre el país de origen (COI) de alta calidad y oportuna es esencial para permitir a los trabajadores responsables de los casos de solicitud de asilo la adopción de decisiones de calidad.

En febrero de 2013, el Consejo de Administración de la EASO aprobó una propuesta para que la Oficina adopte un enfoque de red en relación con la COI a escala de la UE. El enfoque vincula distintas actividades de la EASO relacionadas con COI en una única estructura coherente y utiliza los recursos disponibles de manera más eficaz <sup>(51)</sup>.

<sup>(51)</sup> En el *Informe anual de actividades de la EASO de 2012* se ofrece información más detallada.



## 3. Principales novedades en 2012

### 3.1. Novedades importantes a escala de la UE en materia de asilo

#### 3.1.1. Legislativas: conclusión del SECA

El año 2012 ha sido decisivo en el proceso para adoptar el nuevo «paquete del asilo» de la UE. Durante las Presidencias danesa y chipriota, los legisladores dieron pasos importantes para alcanzar un acuerdo sobre los distintos instrumentos. En particular, tras la adopción en 2011 de la versión revisada de la Directiva de reconocimiento<sup>(52)</sup>, se alcanzó un acuerdo político en 2012 en relación con las versiones refundidas del Reglamento de Dublín<sup>(53)</sup> y la Directiva relativa a las condiciones de acogida. Por lo que respecta al primero, los cambios principales están ligados a la provisión de tutela judicial efectiva (garantía de derecho de recurso contra una resolución de traslado y efectos suspensivos relacionados, asistencia jurídica gratuita); la introducción de un motivo único y un periodo de internamiento máximo; el fomento del derecho a mantener la unidad familiar, en particular para menores y personas dependientes; la introducción del derecho a la información y la entrevista personal, así como la instauración de un mecanismo de alerta precoz, preparación y gestión de crisis. En relación con la Directiva relativa a las condiciones de acogida se han introducido otras garantías importantes en el ámbito del internamiento, con normativas pormenorizadas, una lista completa de motivos restrictivos para tales internamientos y requisitos estrictos sobre las condiciones del internamiento. Se refuerza el acceso al empleo y se establecen reglas para la protección de las personas con necesidades especiales.

Aunque es un trabajo que sigue en curso en 2012, el acuerdo político en relación con los otros dos instrumentos legislativos que forman el fundamento jurídico del SECA —a saber, la Directiva sobre los procedimientos de asilo y el Reglamento Eurodac— se ha alcanzado en marzo de 2013.

La nueva Directiva sobre los procedimientos de asilo<sup>(54)</sup> aclarará de manera significativa las normas de procedimiento a escala de la UE. Sobre todo, facilitará un procedimiento de asilo basado en la «concentración en las fases iniciales» (es decir, más asistencia para solicitantes de protección internacional al principio del procedimiento a fin de tomar mejores decisiones y con mayor rapidez); justificaciones exhaustivas y objetivas para los procedimientos acelerados y fronterizos; garantías para las personas con necesidades procedimentales especiales, incluidos los menores no acompañados; normas sobre los recursos diseñados para que puedan sostenerse ante los tribunales europeos, y reglas más estrictas para combatir la presentación repetida y abusiva de solicitudes. La versión revisada del Reglamento Eurodac<sup>(55)</sup> mejora el funcionamiento normal de este sistema con nuevos límites en los plazos para la transmisión de datos sobre impresiones dactilares. Se ha añadido un nuevo ámbito de aplicación para permitir el acceso con fines policiales en condiciones estrictamente controladas. Se añadieron ciertas garantías en el curso de las negociaciones, incluido un requisito adicional para realizar una comparación de impresiones dactilares con las incluidas en el Sistema de Información de Visados (si está permitido) antes de efectuar la comprobación en Eurodac.

Una vez concluida la adopción formal de los instrumentos jurídicos, comenzará una nueva fase para el SECA. En este nuevo contexto, los Estados miembros y la Comisión Europea, con el respaldo de la EASO, tendrán que garantizar que la aplicación del paquete de medidas es uniforme en el conjunto de la UE y que va acompañada de una supervisión creíble de los instrumentos jurídicos, incluso utilizando las nuevas oportunidades que ofrece el

<sup>(52)</sup> La Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:ES:PDF>); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(53)</sup> Refundición de la Directiva 2003/9/CE. Consejo de la Unión Europea, *Better and more harmonised living standards and more effective rules for fighting abuse* (Condiciones de acogida para solicitantes de asilo: mejora y mayor armonización de los niveles de vida y normas más eficaces contra los abusos), 14556/12, 25 de octubre de 2012 ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/133193.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133193.pdf)); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(54)</sup> Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, p. 13 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:ES:PDF>); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013. Observatorio legislativo del PE, referencia interinstitucional COD(2009)0165.

<sup>(55)</sup> Reglamento (CE) nº 2725/2000 del Consejo (DO L 316 del 15.12.2000, p. 1), 1. Observatorio legislativo del PE, referencia interinstitucional COD(2008)0242. El próximo informe anual Eurodac será publicado durante el segundo trimestre de 2013.



artículo 33 del Reglamento de Dublín revisado, que contempla el establecimiento de un Sistema de alerta rápida y capacidad de respuesta a escala de la UE gestionado por la Comisión Europea.

La EASO seguirá desempeñando un papel crucial en este proceso, ya que la cooperación práctica eficaz es esencial si la UE desea aplicar completamente los requisitos del Sistema Europeo Común de Asilo. La EASO actuará como proveedor de información y como herramienta de supervisión indispensable para evitar crisis, así como instrumento para coordinar y aplicar actividades de cooperación práctica que refuercen la solidaridad a escala de la UE, como se refleja también en la Comunicación de la Comisión Europea sobre la solidaridad en el ámbito de la Unión Europea <sup>(56)</sup>.

### 3.1.2. Jurisprudencia

En 2012 se realizaron notables avances en relación con la jurisprudencia a escala europea relativa a la interpretación y la aplicación de los instrumentos jurídicos del SECA y otros instrumentos relacionados.

En los últimos años, las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) relativas a la protección internacional han conformado un corpus jurídico esencial para la implantación e interpretación del SECA.

Por una parte, el TEDH ha dictado en los últimos años un gran número de sentencias relacionadas con el asilo, con el principio de *no devolución* y con las condiciones de internamiento. El TEDH ha basado los juicios en sus facultades para garantizar el cumplimiento del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en particular el artículo 3 (prohibición de los tratos inhumanos o degradantes), el artículo 4 del Protocolo nº 4 (prohibición de las expulsiones colectivas), el artículo 5 (derecho al respeto de la vida privada y familiar) y del artículo 13 (derecho a tutela judicial efectiva).

Por otro lado, las funciones del TJUE en la interpretación de la legislación de la UE con el fin de garantizar su aplicación uniforme en todos los países de la UE tienen una importancia cada vez mayor en materia de asilo. A tal efecto, el TJUE desempeña un papel fundamental en este ámbito, al garantizar la aplicación uniforme y armonizada del acervo de la UE en materia de asilo en todos los países de la UE (decisiones prejudiciales), así como en relación con los incumplimientos por parte de los Estados miembros de sus obligaciones derivadas de la legislación de la UE (procedimientos de infracción) o incluso en relación con los casos en los que se somete a revisión un texto legal de la UE (recursos de anulación). Además, el TJUE ha de garantizar la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, en la que se establece el derecho de asilo (artículo 18) y se contempla la prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes (artículo 4), la protección en caso de devolución, expulsión o extradición (artículo 19) o el derecho a una tutela judicial efectiva y a un juez imparcial (artículo 47). En este contexto, el TJUE podría, en última instancia, analizar la observancia de la Carta en relación con las cuestiones en materia de asilo.

Por último, el artículo 6, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE) prevé que «los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales». A estos efectos, el TJUE considera que el CEDH es un tratado especialmente relevante.

Para evitar una larga enumeración de casos, la mayoría de las sentencias dictadas por el TJUE y el TEDH en 2012 en relación con el asilo, la protección internacional y la no devolución se han repartido por las secciones pertinentes del Informe en función del asunto del que tratan. Las que no encajan en la estructura se comentan a continuación.

<sup>(56)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una mayor solidaridad en la UE en el ámbito del asilo. Una agenda de la UE para un mejor reparto de la responsabilidad y una mayor confianza mutua, COM(2011) 835 final, 2 de diciembre de 2011, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0835:FIN:ES:PDF>); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.



Requisitos: *cláusula de exclusión del artículo 1, sección D, de la Convención de Ginebra (palestinos que reciben asistencia del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, OOPS)*

En la petición de decisión prejudicial C-364/11, *El Kott y otros contra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (Hungría)* <sup>(57)</sup>, el TJUE se pronunció sobre la interpretación de la cláusula de exclusión sobre la base de la protección que presta el OOPS cuando cesa tal protección [artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva de reconocimiento]. En particular, el órgano jurisdiccional que remitió el asunto preguntó si en los casos en los que está establecido que la protección ha cesado, debería concederse siempre al solicitante el estatuto de refugiado o este tendría derecho solo a una revisión de su solicitud sobre la misma base que otros solicitantes de protección internacional. El procedimiento principal se refería a la solicitud de protección internacional presentada por varios nacionales palestinos que fueron obligados a abandonar la zona de operaciones del OOPS y solicitaron la concesión *ipso facto* del estatuto de refugiado por parte de las autoridades húngaras. El TJUE observó que el cese de la protección del OOPS incluye la situación en la que una persona que, tras acogerse realmente a tal protección o asistencia, deja de recibirla por un motivo ajeno a su control y a su voluntad. Las autoridades deberían evaluar si la seguridad personal de tal persona corría un riesgo grave y si era imposible que el OOPS pudiera garantizar que sus condiciones de vida en la zona se correspondían con la misión que tiene encomendada. Si tal es el caso, la persona tiene derecho a ser reconocida *ipso facto* como refugiado con arreglo al significado que ofrece el artículo 2, letra c), de la Directiva de reconocimiento (y no la protección subsidiaria) y a la luz del artículo 1, sección D, de la Convención de Ginebra. El TJUE señaló además que las palabras *ipso facto* no representan discriminación en relación con otros solicitantes de protección internacional, dado que los solicitantes que reciben asistencia del OOPS se encuentran en una situación diferente.

Reagrupación familiar: *no discriminación, matrimonio posterior a la salida del país de origen*

Por lo que respecta al TEDH, cabe destacar que no tiene jurisdicción directa para juzgar las resoluciones individuales de los Estados miembros para reconocer o no la protección internacional. En todo caso, en su ámbito de competencias, examinó un caso en 2012 relacionado con la discriminación de ciertos refugiados y la agrupación familiar que puede ser pertinente en este campo. El asunto *Hode y Abdi contra el Reino Unido* (nº 22341/09) <sup>(58)</sup> se refería a la negación de autorización para la reagrupación familiar de un refugiado somalí, basada en el hecho de que este contrajo matrimonio después de salir de Somalia. El TEDH estimó que la diferencia en el trato entre los solicitantes de asilo y otras categorías de inmigrantes no se había justificado de manera objetiva y razonable, y consideró que colocaba a los cónyuges de los refugiados (del matrimonio posterior a la salida del país de origen) en una posición particularmente desfavorable en comparación con los cónyuges de nupcias anteriores a la salida. Además, esta resolución infringía la prohibición de discriminación en conjunción con el derecho al respeto de la vida privada y familiar. Conviene señalar que las leyes de inmigración del Reino Unido en este sentido se modificaron en 2011 para permitir que los refugiados pudieran reunirse con sus cónyuges de matrimonios posteriores a la salida del país de origen también en el periodo inicial de permiso de residencia.

Internamiento: *en relación con la facultad de mantener a las personas detenidas por orden de tribunales penales internacionales con sede en un Estado miembro, incluso después de presentada una solicitud de asilo en este.*

El TEDH se pronunció por primera vez en el asunto *Djokaba Lambi Longa contra los Países Bajos* (nº 33917/12) <sup>(59)</sup> sobre la facultad para mantener a las personas detenidas por orden de tribunales penales internacionales que tengan su sede en el territorio de un Estado miembro, incluso después de presentada una solicitud de asilo en este. Se concluyó que, aunque el Sr. Djokaba Lambi Longa estuvo detenido por orden del Tribunal Penal Internacional en el territorio de los Países Bajos para que declarara como testigo, los Países Bajos no tenían jurisdicción para examinar la legalidad de su detención en las dependencias del Tribunal Penal Internacional (con arreglo al artículo 1 del CEDR), aunque los Países Bajos hubieran decidido examinar su solicitud de asilo.

<sup>(57)</sup> Sentencia del Tribunal (Gran Sala) de 19 de diciembre de 2012. El texto completo está disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0364:ES:HTML>.

<sup>(58)</sup> Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 6 de noviembre de 2012. El texto completo está disponible en: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-114244>.

<sup>(59)</sup> Decisión del Tribunal de 9 de octubre de 2012 por la que desestimó la solicitud. El texto completo de la sentencia está disponible en: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-114056>.

### 3.1.3. Cooperación práctica: progresión de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo

La importante función asignada a la EASO en la implantación del SECA quedó resaltada en la Comunicación de la Comisión Europea sobre una mayor solidaridad en la UE en el ámbito del asilo: «La Oficina garantizará que la cooperación práctica pueda convertirse en un pilar importante del sistema de asilo de la Unión» ya que «la experiencia inicial del SECA ha puesto de manifiesto que una intervención positiva es un complemento necesario de la legislación para generar confianza en que todos los Estados miembros realicen las mismas tareas de manera similar con resultados similares»<sup>(60)</sup>. En 2012, mientras estaba aún en la fase de inicio y con unos recursos limitados, se encomendaron a la EASO otras misiones importantes, como la elaboración de un Sistema de alerta rápida y capacidad de respuesta<sup>(61)</sup>, que se incorporará al artículo 33 del Reglamento «Dublín III», Mecanismo de alerta rápida, capacidad de respuesta y gestión de crisis.

Como se señala en el *Informe anual de actividades de la EASO de 2012*<sup>(62)</sup>, tanto la organización (por lo que respecta al personal) como el ámbito de actuación aumentaron de manera notable.

Como hitos importantes en el desarrollo de la EASO cabe mencionar el traslado oficial a las nuevas instalaciones en el Gran Puerto de La Valeta el 3 de septiembre de 2012 y la independencia financiera de la Oficina con respecto a la Comisión Europea el 20 de septiembre de 2012. También en 2012 se transfirieron a la EASO una serie de medidas preexistentes relacionadas con el asilo, como el portal común de COI, el Currículo Europeo de Asilo y la Red Eurasil.

A pesar de las limitaciones de personal y recursos en 2012, la EASO consiguió convertirse en un catalizador de cooperación práctica en el ámbito de la protección internacional. Además del desarrollo de estrategias y metodologías, las actividades operativas en 2012 incluyeron, entre otras, organización de reuniones y seminarios sobre la política en materia de asilo y COI, publicación de informes COI, formación, actividades relacionadas con la calidad (por ejemplo, sobre menores no acompañados), análisis de datos, apoyo operativo a países sometidos a presiones particulares y algunos de los primeros pasos en relación con el traslado, el reasentamiento en la UE y la dimensión exterior del SECA. A lo largo de este Informe anual, en las secciones temáticas correspondientes, se hace referencia a actividades concretas que la Oficina ha realizado en 2012. El *Informe anual de actividades de la EASO de 2012* ofrece también más detalles.

Aunque la EASO se ha centrado fundamentalmente hasta la fecha en actividades de cooperación práctica entre las administraciones de asilo en primera instancia de los Estados miembros, en estrecha coordinación con la Comisión Europea y con la participación periódica del ACNUR y otras agencias, las actividades han comenzado a incluir a miembros de tribunales y juzgados especializados en cuestiones de asilo. Se invitó a representantes de la sociedad civil a una conferencia multidisciplinaria sobre Afganistán y a una serie de actividades relacionadas con los menores no acompañados. Las aportaciones de la sociedad civil al trabajo de la EASO se obtienen de las organizaciones que pertenecen al Foro Consultivo de la Oficina.

<sup>(60)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una mayor solidaridad en la UE en el ámbito del asilo. Una agenda de la UE para un mejor reparto de la responsabilidad y una mayor confianza mutua, COM(2011)835 final, 2 de diciembre de 2011, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0835:FIN:ES:PDF>); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(61)</sup> Véase Justicia y Asuntos de Interior (JAI), conclusiones del Consejo de 8 de marzo de 2012.

<sup>(62)</sup> Aunque el *Informe anual de 2011 sobre la situación del asilo en la Unión Europea* incluía también una visión completa de las operaciones de la EASO, su gestión e información presupuestaria, se decidió publicar un informe anual de actividades de la EASO independiente en 2012 y el año siguiente. Este documento puede descargarse del sitio web de la EASO.

## Foro Consultivo 2012

El Foro Consultivo de la EASO se estableció poco después de la constitución de la Oficina. Representa un vehículo para el intercambio de información y la puesta en común de recursos entre la EASO, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos pertinentes que operan en el ámbito de la política de asilo. Las organizaciones de la sociedad civil que operan en el terreno del asilo se caracterizan por su gran número y diversidad, así como por su presencia a nivel local, regional, nacional, europeo e internacional. Estas organizaciones, con sus diversos formatos y funciones, desempeñan un papel fundamental en el debate y aplicación de las políticas y prácticas relacionadas con el asilo, a escala nacional y de la UE, y han sido determinantes en el mantenimiento de la equidad e imparcialidad en los procedimientos de asilo, especialmente a través de la presentación de demandas, en determinados casos, ante el Tribunal de Justicia de la UE o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Muchas organizaciones que trabajan en el ámbito del asilo tienen una experiencia y unos conocimientos especializados que a las administraciones nacionales y a otras instituciones no les resulta fácil obtener. Estas organizaciones pueden tener relevancia en relación con los diferentes aspectos del trabajo de la EASO. El objetivo de la consulta es garantizar que las partes interesadas tienen la oportunidad de ser oídas y contribuir al trabajo de la EASO.

Durante 2012, la EASO siguió reforzando sus relaciones con la sociedad civil y el número de miembros del Foro Consultivo aumentó a 55 organizaciones. A lo largo del año la Oficina realizó consultas a organizaciones de la sociedad civil acreditadas sobre diversas áreas de su trabajo: programa de trabajo anual, informe anual de 2011, programa de formación, calidad, determinación de la edad, Sistema de alerta rápida y capacidad de respuesta, reasentamientos y COI. La Oficina invitó también a organizaciones de la sociedad civil a que participaran en la Conferencia sobre Afganistán en noviembre, que estuvo abierta a los Estados miembros, miembros de juzgados y tribunales, representantes del ámbito académico y ONG. El grado de participación fue alentador y la iniciativa demostró que cuando se reúnen distintos agentes para tratar cuestiones específicas, el resultado es más completo.

La EASO elaboró un plan operativo para el Foro Consultivo, en colaboración con este. El plan proporciona los parámetros generales de las consultas, que deberán aplicarse de forma sistemática; un marco para las consultas que sea coherente, aunque lo suficientemente flexible como para que permita satisfacer necesidades específicas de consultas *ad hoc* que tal vez sea preciso realizar de cuando en cuando. Tras su aprobación por el director ejecutivo, el Consejo de Administración lo refrendó en septiembre de 2012. La EASO designó también el punto de contacto del Foro Consultivo como único punto que garantice una comunicación más fluida y eficaz entre los distintos agentes de la sociedad civil y las distintas unidades de la Oficina.

La EASO organizó la segunda sesión plenaria el 26 de noviembre de 2012. Aunque la Oficina realiza consultas a diversas organizaciones a lo largo del año, la sesión plenaria se ha convertido en uno de los principales actos del programa de la EASO, al que asisten cerca de 75 participantes, en su mayoría ONG que trabajan en el ámbito del asilo.

En la reunión de noviembre, además de sobre el plan operativo del Foro Consultivo, los participantes tuvieron la oportunidad de debatir en sesiones paralelas sobre los productos y servicios clave de la EASO, como el informe anual, el programa de trabajo anual para 2014, el programa de formación, la calidad, los menores no acompañados y el Sistema de alerta rápida y capacidad de respuesta. La Oficina presentó también un proyecto de calendario sobre actividades de consulta durante 2013 <sup>(63)</sup>

### 3.1.4. Fondo Europeo para los Refugiados (FER)

El Fondo Europeo para los Refugiados ha sido, desde su creación, un instrumento crucial para que los Estados miembros puedan abordar las deficiencias de sus sistemas de asilo, realizar proyectos piloto y experimentos, compartir conocimientos y buenas prácticas a través de proyectos bilaterales y multilaterales, y mejorar la implantación del acervo europeo en materia de asilo en diversos ámbitos.

<sup>(63)</sup> Merece una mención especial el informe *Enhancing Intra-EU Solidarity Tools to Improve Quality and Fundamental Rights Protection in the Common European Asylum System* (Refuerzo de las herramientas de solidaridad en la UE para mejorar la calidad y la protección de los derechos fundamentales en el Sistema Europeo Común de Asilo), enero de 2013, en el que el Consejo Europeo sobre Refugiados y Asilados (ECRE) ofrece sus perspectivas sobre una amplia gama de cuestiones, entre ellas las actividades de la EASO, el mecanismo de alerta precoz y la solidaridad (ya sea de carácter financiero, de intercambio de conocimientos especializados o en forma de reasentamiento en la UE). Véase <http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/315-enhancing-intra-eu-solidarity-tools.html>; fecha de consulta del sitio: 17 de abril de 2013.

El *Informe anual de 2011 sobre la situación del asilo en la Unión Europea* dedicó varias páginas a los proyectos realizados por los Estados miembros en virtud de acciones de la UE y de programas nacionales <sup>(64)</sup>.

Los programas nacionales del FER que presentaron los Estados miembros para 2012 son tantos y tan diferentes que su descripción, siquiera por categorías generales, excedería ampliamente los límites del presente documento.

Dado que se pueden identificar unas cuantas tendencias, los Estados miembros parecen haber concentrado sus esfuerzos en las condiciones de acogida —en especial, para personas vulnerables—, incluida la asistencia médica y psicológica; el asesoramiento y la asistencia jurídica; la formación; el traslado y el reasentamiento en la UE; la integración de beneficiarios de la protección internacional; la COI y la reforma administrativa para aumentar la eficiencia. La ejecución de muchos proyectos corre a cargo de organizaciones no gubernamentales (o a través de ellas), cuya contribución a la implantación del SECA debe subrayarse <sup>(65)</sup>.

La Comisión Europea informa regularmente sobre el uso del dinero asignado a través de este importante instrumento europeo de solidaridad financiera <sup>(66)</sup>.

En el presente informe se recogen una serie de ejemplos concretos de proyectos del FER, incluidos en las secciones temáticas correspondientes.

El año 2013 es el último en el que estará en vigor el FER; a partir de 2014 (hasta 2020) el nuevo Fondo de Asilo y Migración (FAM) se centrará en los flujos de personas y la gestión integrada de la migración. Prestará apoyo a las acciones que aborden todos los aspectos de la migración, incluidos el asilo, la migración legal, la integración y el retorno de nacionales de terceros países que residen ilegalmente en la UE. El propósito del FAM es garantizar un sistema más uniforme de canalizar los fondos de la UE y aumentar la posibilidad de realizar una planificación estratégica, al tiempo que se reduce la carga administrativa de los Estados miembros. En 2012, las negociaciones sobre FAM aún estaban en curso <sup>(67)</sup>.

## 3.2. Novedades importantes a escala nacional

### 3.2.1. Presiones sobre los sistemas de asilo nacionales

Varios Estados miembros realizaron modificaciones importantes en sus sistemas de asilo en 2012, algunos derivados de factores de presión como las elevadas cifras de solicitudes, la limitada capacidad para tramitarlas, las deficiencias sistémicas o una combinación de estos y otros factores. De los Estados miembros sometidos a presiones en 2012, cuatro solicitaron formalmente ayuda a la EASO para que prestara asistencia operativa a sus sistemas de asilo.

#### 3.2.1.1. Grecia

Grecia lleva varios años sometida a una enorme presión en sus fronteras exteriores <sup>(68)</sup>, y la infraestructura del país es insuficiente por lo que respecta a la gestión de unos flujos mixtos desproporcionadamente grandes, que incluyen personas con posible necesidad de protección internacional.

Con arreglo al Plan de acción nacional relativo a la gestión del asilo y la migración suscrito entre las autoridades griegas y la Comisión Europea en 2010, y tras la promulgación de la ley 3907/2011 «Establecimiento del Servicio de asilo y del servicio de acogida inicial, la transposición de la Directiva 2008/115/CE relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular», Grecia emprendió acciones para el establecimiento y la dotación de personal del nuevo servicio de

<sup>(64)</sup> Véase el *Informe anual de 2011 sobre la situación del asilo en la Unión Europea*, pp. 49 y ss.

<sup>(65)</sup> En el siguiente sitio web se ofrecen ejemplos de proyecto cofinanciados por el FER: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/example-of-projects/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/example-of-projects/index_en.htm); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(66)</sup> Para más información, véase [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund/index_en.htm); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(67)</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/funding-home-affairs-beyond-2013/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/funding-home-affairs-beyond-2013/index_en.htm); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(68)</sup> Véase el *Informe anual de 2011 sobre la situación del asilo en la Unión Europea*, pp. 17 y ss.

asilo (que entrará previsiblemente en funcionamiento en junio de 2013), el nuevo órgano de recurso y el primer servicio de acogida inicial. Estos órganos son estructuras civiles dependientes del Ministerio de Orden Público y Protección Ciudadana, con una plantilla de profesionales cualificados cuya labor es la acogida y clasificación de solicitantes de protección internacional y el examen de sus solicitudes.

### Apoyo de la EASO a Grecia

En 2012, la EASO prestó apoyo a Grecia en la implantación del Plan de acción nacional relativo a la gestión del asilo y la migración, y lo hizo en varios ámbitos: creación de un nuevo servicio de asilo, un nuevo servicio de acogida inicial y un nuevo órgano de recurso; acogida en general y reducción de los casos de asilo pendientes mediante la asignación de expertos procedentes de diversos Estados miembros —los denominados «equipos de apoyo al asilo» (EAA)—, y la participación del propio personal experto de la Oficina <sup>(69)</sup>.

En la base de estos despliegues de expertos en materia de asilo se halla el plan operativo de la EASO para Grecia, que se firmó el 1 de abril de 2011 y tendrá una duración de dos años.

Además, la EASO y el ACNUR firmaron un acuerdo de subvención (22 de noviembre de 2012) relativo a un proyecto de cinco meses de duración para la prestación de apoyo operativo destinado a reforzar el procedimiento administrativo de recurso del sistema de asilo en Grecia, incluida la tramitación de los recursos pendientes de resolución.

En el marco de asignación de fondos europeos a los Estados miembros con arreglo al presupuesto provisional de los cuatro fondos del programa general Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios para 2012, Grecia recibió 3 601 857 euros del FER. El plan de acción nacional enmarcado en el FER ha ejecutado diversos programas relacionados con la mejora de la infraestructura y las instituciones de apoyo al sistema de asilo <sup>(70)</sup>.

### 3.2.1.2. Luxemburgo

Para hacer frente al aumento del número de solicitudes de protección internacional en Luxemburgo a causa del flujo de entrada de solicitantes de los países de los *Balcanes occidentales*, a finales de 2011 y en 2012 se contrató a más personal que se encargara de la tramitación de expedientes. Y para formarles sobre cuestiones de asilo, el ministro de Trabajo, Empleo e Inmigración solicitó ayuda a la EASO. El ministro Nicolas Schmit y el Dr. Robert K. Visser, director ejecutivo de la EASO, firmaron un plan operativo al margen de la sesión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 26 de enero de 2012.

### Apoyo de la EASO a Luxemburgo

El apoyo consistía en impartir al personal recién contratado los módulos de formación «Técnicas de entrevista» y «Toma de decisiones». Luxemburgo se ha comprometido con el programa de formación de la EASO y facilitará sus propios formadores en materia del CEA en el futuro de acuerdo con la política de la Oficina y de la UE. A finales de 2012, Luxemburgo tenía en su unidad de refugiados siete formadores en cuatro módulos.

<sup>(69)</sup> En el *Informe anual de actividades de la EASO de 2012* se ofrece información más detallada.

<sup>(70)</sup> En particular, las acciones financiaron dos programas relacionados:

A) Mejora de las condiciones y de la infraestructura de los procedimientos de acogida y asilo.

Acciones específicas:

A.1. Aumento de la capacidad y actualización de los servicios de acogida para los solicitantes de asilo.

A.3. Servicios para prestar apoyo y asistencia jurídica a los solicitantes de asilo y a los beneficiarios de protección internacional.

A.4. Asistencia social, servicios sanitarios, apoyo psicológico y servicios de asesoría relacionados, con especial atención a los casos vulnerables del grupo objetivo.

A.5. Facilitación de información a las comunidades locales, incluido el aumento de la sensibilización y la influencia positiva en la opinión pública, así como formación específica al personal de las autoridades y organizaciones locales que estarán en contacto con el grupo objetivo en el proceso de acogida.

A.7. Servicios de interpretación/traducción para las autoridades pertinentes en materia de asilo.

B) Integración de personas del grupo objetivo cuya estancia en Grecia tiene carácter permanente y constante.

Acciones específicas:

B.1. Asesoramiento y asistencia en ámbitos como la vivienda, medios de subsistencia básicos, integración en el mercado laboral y asistencia médica, psicológica y social.

B.2. Actividades que ayudan al grupo objetivo a ajustarse a la sociedad griega, tanto en la dimensión social como en la cultural.

B.3. Actividades centradas en educación, formación profesional, cursos de lengua griega y adquisición de cualificaciones (cuestionario REM).

### 3.2.1.3. Suecia

La afluencia de solicitantes de protección internacional a Suecia en 2012 superó los cálculos previos debido a la llegada de numerosos solicitantes *sirios*, a un inesperadamente elevado flujo de entrada de ciudadanos de los países de los *Balcanes occidentales* (véanse 2.4.2, 2.4.3) y al flujo persistente de solicitantes de otros países de origen, como *Somalia*, *Afganistán* y *Eritrea*. Estas circunstancias representan presiones para los sistemas de asilo nacionales y para las áreas de acogida y alojamiento, así como para el proceso de examen de solicitudes.

Las autoridades suecas respondieron con mejoras administrativas y con la contratación de más personal <sup>(71)</sup>. El Consejo de Migración de Suecia (CMS) creó una división de operaciones, encargada de la coordinación de los diversos departamentos del CMS, para aumentar la flexibilidad y poder responder mejor al elevado número de inmigrantes.

#### Apoyo de la EASO a Suecia

A finales de 2012, Suecia solicitó a la EASO un plan de apoyo especial para que el personal del Consejo de Migración de Suecia recibiera formación, en concreto los módulos «Legislación internacional en materia de asilo y derechos humanos» e «Inclusión», que se impartieron en febrero de 2013. El acuerdo de prestación de apoyo significó el adelanto de la formación pertinente programada según las necesidades del personal de la Oficina Sueca de Migración <sup>(72)</sup>.

### 3.2.1.4. Italia

El sistema italiano actual de asilo y acogida se enfrenta a importantes dificultades. En el exterior, hubo una serie de casos de tribunales de grado inferior de otros Estados miembros que cuestionaron las condiciones del sistema de acogida italiano y, en consecuencia, si debían realizarse traslados con arreglo al Reglamento de Dublín. A escala nacional, las autoridades italianas han estado evaluando la situación y considerando la necesidad de mejorar y reforzar algunas partes del sistema de asilo y acogida. Aunque en los últimos años se han realizado, y aún siguen en curso, mejoras notables, Italia se enfrenta a dificultades para garantizar el nivel homogéneo de servicios que contempla la legislación nacional en caso de que haya una gran afluencia de solicitantes de asilo. Es necesario disponer de más personal especializado en información sobre los países de origen (COI) y con capacidad de análisis, de una mejora en el sistema de acogida y de apoyo a la fase de recurso.

#### Apoyo de la EASO a Italia

El 7 de diciembre de 2012, Italia solicitó a la EASO un plan de apoyo especial para mejorar y potenciar su sistema de asilo y acogida. El día 13, el director ejecutivo decidió prestar apoyo técnico y operativo a Italia a través de los conocimientos especializados conjuntos de la Oficina y los Estados miembros, en el marco de un plan de apoyo especial cuya firma está prevista para 2013.

### 3.2.1.5. Malta/Reasentamiento en la UE

La Oficina maltesa del Comisionado para los Refugiados recibió un total de 2 114 solicitudes de protección internacional en 2012, por lo que este año es el segundo desde 2001 en el que mayor número de llegadas irregulares se han producido en la isla y mayor número de solicitudes de asilo ha recibido el Comisionado. El 86,3 % de las solicitudes recibidas por la Oficina del Comisionado para los Refugiados en 2012, como en años anteriores, las presentaron nacionales de terceros países (NTP) que entraron en Malta de manera irregular por mar <sup>(73)</sup>.

<sup>(71)</sup> Además de la contratación de más personal, el Consejo de Migración de Suecia adoptó otras medidas, entre ellas, semanas de trabajo más flexibles, con turnos que cubrían también fines de semana, y la revisión y mejora de las posiciones legales y directrices administrativas con respecto a la situación en los países de origen por el Departamento jurídico y la División para el examen de las solicitudes de asilo dentro del Consejo.

<sup>(72)</sup> Véase *Informe anual de actividades de la EASO de 2012*.

<sup>(73)</sup> Matriz del informe anual.



En vista de las enormes presiones a las que se enfrentaba Malta y tras la celebración de una conferencia interministerial de donantes organizada por la Comisión Europea en mayo de 2011, se procedió al traslado de personas protegidas de Malta a otros Estados miembros durante 2012, como se indica en el siguiente cuadro. Las actividades de traslado se organizaron como parte del proyecto para reasentamiento en la UE (Eurema), o mediante proyectos bilaterales.

Estado miembro/Estado asociado a Schengen	Número de plazas de reasentamiento comprometidas (2011-2012)	Número de beneficiarios reasentados (a 23 de enero de 2013) (74)	Proyecto con financiación de la UE/bilateral
Alemania	150	153 <sup>(75)</sup>	Bilateral
Polonia	50	6 <sup>(76)</sup>	Proyecto financiado por la UE
España	25		Bilateral
Países Bajos	20	20 <sup>(77)</sup>	Bilateral
Dinamarca	10	10 <sup>(78)</sup>	Bilateral
Rumanía	10		Proyecto financiado por la UE
Eslovaquia	10		Proyecto financiado por la UE
Hungría	5		Proyecto financiado por la UE
Irlanda	10	20 <sup>(79)</sup>	Bilateral
Lituania	6	4 <sup>(80)</sup>	Proyecto financiado por la UE
Portugal	6	4 <sup>(81)</sup>	Proyecto financiado por la UE
Bulgaria	4		Proyecto financiado por la UE
<b>Total</b>	<b>306</b>	<b>217</b>	

**Cuadro 3: Reasentamiento en la UE de beneficiarios de protección internacional procedentes de Malta, por Estado miembro, número de plazas comprometidas en 2011-2012 y reasentamientos reales hasta enero de 2013.**

### Informe sobre las medidas relativas al reasentamiento en la UE

En un informe preliminar sobre las medidas relativas al reasentamiento en la UE, publicado en julio de 2012 <sup>(82)</sup>, la EASO analizó los puntos de vista de los Estados miembros sobre el uso de los traslados, así como las motivaciones para participar o no participar en este sistema. El informe indicaba que hay margen para el debate y el desarrollo del instrumento de reasentamiento en la UE en el futuro como parte de una serie de medidas de solidaridad en la UE. La Comisión creó el ámbito para la cofinanciación de la UE de tales actividades con la propuesta del Fondo de Asilo y Migración, que facilitará la acción de los Estados miembros que deseen participar en proyectos de voluntariado en los que la EASO tendrá una función de coordinación, como se establece en su Reglamento constitutivo <sup>(83)</sup>.

<sup>(74)</sup> A 23 de enero de 2013.

<sup>(75)</sup> Alemania ha reasentado a un total de 153 beneficiarios de protección internacional procedentes de Malta con arreglo a un acuerdo bilateral. El 29 de noviembre de 2011 se trasladaron a Alemania 147 beneficiarios, y el 13 de febrero de 2012 lo hicieron otros seis, lo que asciende a un total de 153.

<sup>(76)</sup> Cinco se trasladaron el 17 de enero de 2013, y uno, el 23 de enero de 2013.

<sup>(77)</sup> Veinte se trasladaron a los Países Bajos el 6 de junio de 2012.

<sup>(78)</sup> Un beneficiario salió de Malta hacia Dinamarca el 26 de marzo de 2012; otros siete salieron para Dinamarca el 17 de octubre de 2012, y dos lo hicieron el 11 de diciembre de 2012.

<sup>(79)</sup> Diez beneficiarios se trasladaron de Malta a Irlanda el 13 de diciembre de 2011. En 2012, Irlanda se comprometió a reasentar a otros 10 beneficiarios más de Malta, que salieron hacia Irlanda el 6 de noviembre de 2012.

<sup>(80)</sup> Cuatro salieron el 12 de diciembre de 2012.

<sup>(81)</sup> Cuatro abandonaron Portugal el 18 de diciembre de 2012. Los otros dos solicitaron que se aplazara su reasentamiento por cuestiones personales. Portugal aceptó, pero pidió que fueran reasentados en enero o febrero de 2013.

<sup>(82)</sup> Véase *EASO fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta* (Informe de estudio de la EASO sobre actividades de reasentamiento en la UE de solicitantes de asilo procedentes de Malta), julio de 2012 (<http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/Eurema-fact-finding-report-EASO1.pdf>); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(83)</sup> En el *Informe anual de actividades de la EASO de 2012* se ofrece información más detallada.

### 3.2.1.6. Otros/Planificación de contingencias

Habida cuenta de la creciente afluencia de solicitantes de protección internacional a escala de la UE o nacional, los Estados miembros procuraron anticiparse y adoptar medidas para poder hacer frente a otros flujos de entrada adicionales en condiciones óptimas.

Chipre <sup>(84)</sup> escribió a las autoridades de la UE y les comunicó que solicitaría apoyo de la UE en caso de que se produjera una afluencia masiva de solicitantes de asilo; Polonia <sup>(85)</sup> contrató más personal para el procedimiento de asilo y realizó estudios sobre su capacidad para movilizar recursos si tuviera que reaccionar a un flujo de entrada repentino. Letonia elaboró también planes de contingencia <sup>(86)</sup>. Suecia creó una unidad de información sobre migración en el Consejo de Migración de Suecia, cuya intención es coordinar y garantizar la alta calidad del trabajo sistemático del Consejo en relación con la información. Para lograrlo, se analizarán puntualmente los cambios relevantes y se notificarán por medio de, por ejemplo, previsiones.

## 3.2.2. Cambios institucionales

En 2012, varios Estados miembros introdujeron o aplicaron cambios institucionales.

### Centralización

En Austria, el Parlamento aprobó una nueva ley que prevé la instauración antes de 2014 de una autoridad central dedicada en exclusiva a cuestiones relativas a las políticas de asilo y extranjería, que se llamará Oficina Federal para Asuntos de Inmigración y Asilo <sup>(87)</sup>. También se reformarán los procedimientos de segunda instancia a partir de 2014, mediante la incorporación del tribunal para cuestiones relacionadas con el asilo en el Tribunal Federal Administrativo (*Bundesverwaltungsgericht*). En Bélgica, una Secretaría de Estado asumió la responsabilidad de todos los aspectos relacionados con las políticas de migración y asilo, incluidos la acogida y el retorno voluntario y forzoso, competencia hasta entonces de dos ministerios <sup>(88)</sup>. Bulgaria concentró las diligencias de recurso en materia de asilo en una jurisdicción especializada con sede en Sofía <sup>(89)</sup>.

### Divisiones

En Dinamarca, el Servicio de Inmigración de Dinamarca (SID) se dividió en dos entidades independientes a finales de 2011, y las competencias en materia de asilo corresponden ahora al Ministerio de Justicia <sup>(90)</sup>. Por su parte, en el Reino Unido algunas de las competencias de la Agencia de Fronteras del Reino Unido (UKBA) se transfirieron a un organismo recién creado; los asuntos relativos al asilo siguieron asignados a la UKBA <sup>(91)</sup>.

<sup>(84)</sup> En relación con las presiones que recibe el sistema de asilo, el Ministerio del Interior dirigió una petición por escrito a la EASO y a la Comisión Europea para que prestaran su apoyo en caso de afluencia masiva de solicitantes de protección internacional de Siria. La petición se centra en el reasentamiento. Entre tanto, se ha elaborado un plan de acción nacional para abordar la situación en caso de que se produzca un flujo de entrada masivo, pero solo puede cubrir a un número limitado de solicitantes (cuestionario REM).

<sup>(85)</sup> Dado que el número de solicitantes de protección internacional en Polonia en 2012 fue elevado (10 753), se realizó un análisis de la disponibilidad interna de recursos humanos adicionales. Se reforzó el departamento encargado de la determinación del estatuto de refugiado, asignando más empleados este procedimiento, incluida la realización de entrevistas. También en 2012, el Ministerio del Interior efectuó trabajos preparatorios para el desarrollo de un concepto de acción a la luz de la llegada masiva de extranjeros al territorio de la República de Polonia. Un elemento importante de este concepto fue el diagnóstico del sistema de reacción ante la afluencia masiva de extranjeros a Polonia: un intento de analizar los riesgos de este fenómeno y de estudiar los recursos disponibles, incluidos los de procedimiento, los humanos, los técnicos y los financieros (cuestionario REM).

<sup>(86)</sup> El 4 de julio de 2012, el Consejo de Ministros aprobó la Orden nº 312 «Sobre el plan de medidas para la adopción de una acción coordinada de las instituciones en relación con la posibilidad de llegada a Letonia de solicitantes de asilo procedentes de países afectados por crisis», en la que se estipulan las acciones de las instituciones correspondientes en caso de que se produzca una llegada en masa de solicitantes de protección internacional (cuestionario REM).

<sup>(87)</sup> El 5 de julio de 2012, el Parlamento austriaco promulgó la Ley de reestructuración de las autoridades en materia de extranjería (FARA), Boletín legislativo federal del 16 de agosto de 2012, nº I 2012/97).

<sup>(88)</sup> A finales de diciembre de 2011 entró en funciones el nuevo Gobierno de Bélgica y se nombró Secretaria de Estado de Asilo y Migración a Maggie De Block. Para permitir el desarrollo de una política más exhaustiva sobre las competencias en materia de asilo, la acogida y el retorno, el Gobierno decidió concentrar todos los aspectos de la política sobre migración y asilo en un solo consejo (matriz del informe anual).

<sup>(89)</sup> Matriz del informe anual.

<sup>(90)</sup> A 3 de octubre de 2011, el Ministerio de Asuntos relacionados con los Refugiados, la Inmigración y la Integración está cerrado. Las responsabilidades que tenía asignadas se han transferido a otros ministerios. Los asuntos relacionados con el asilo, la residencia por motivos humanitarios, la reagrupación familiar, la residencia para los ciudadanos de la UE, la nacionalidad danesa y los visados de corta duración son ahora responsabilidad del Ministerio de Justicia. Véase [http://www.nyidanmark.dk/en-us/News/News/danish\\_immigration\\_service/2011/Oktober/inm-is-closed.htm](http://www.nyidanmark.dk/en-us/News/News/danish_immigration_service/2011/Oktober/inm-is-closed.htm); fecha de consulta del sitio: 11 de abril de 2013.

<sup>(91)</sup> En marzo de 2012, la Agencia de Fronteras del Reino Unido dividió sus funciones en dos partes y creó un Cuerpo de Fronteras independiente. Es un comando policial que pertenece al Ministerio del Interior y que dirige el director general Sir Charles Montgomery. El Cuerpo de Fronteras se encarga de la seguridad de las



## Cambio de ministerio/situación administrativa

Mientras que la división antes mencionada del Servicio de Inmigración de Dinamarca conllevó también un cambio de ministerio en materia de asilo, se produjeron cambios similares en otros Estados miembros:

En Malta, el primer ministro asumió las funciones del ministro del Interior saliente <sup>(92)</sup>, incluidas el asilo y la migración. En los Países Bajos, el Servicio Neerlandés de Inmigración y Naturalización —así como otros servicios con competencias en migración y asilo— volvió a pertenecer al Ministerio de Seguridad y Justicia, como en gobiernos anteriores <sup>(93)</sup>. En Eslovaquia, el órgano administrativo que se ocupaba de los asuntos relacionados con el asilo se convirtió en una dirección del Ministerio del Interior <sup>(94)</sup>.

## Reorganización

En Eslovenia, las competencias en materia de asilo y migración fueron objeto de una profunda remodelación <sup>(95)</sup>. En Alemania <sup>(96)</sup>, Finlandia <sup>(97)</sup> y Francia <sup>(98)</sup>, las reestructuraciones administrativas internas de los órganos encargados del asilo fueron más discretas.

### 3.2.3. Jurisprudencia nacional important

Aunque las sentencias del TJUE y del TEDH tienen una influencia inmediata y de ámbito de la UE tanto en la práctica administrativa en primera instancia como en las sentencias de los tribunales nacionales, se ha observado una marcada tendencia a que algunos tribunales nacionales se refieran expresamente a resoluciones de gran trascendencia de los Tribunales superiores de otros Estados miembros.

Por ejemplo, en relación con el asunto de las minorías religiosas/grupos sociales particulares —en el caso en cuestión, la orientación sexual— el Tribunal Supremo Administrativo de Finlandia <sup>(99)</sup> hizo referencia expresa a una sentencia pronunciada por el Tribunal Supremo del Reino Unido en el asunto HJ (Irán), cuyo principio básico de que una persona no debe ser obligada a esconder las características personales que la constituyen, como las creencias religiosas o la orientación sexual/identidad de género, es idéntico a los principios de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de septiembre de 2012 (C-71/11 y C-99/11) (véase 3.1.2). En Afganistán se dictó una sentencia similar en relación con las minorías religiosas <sup>(100)</sup>.

fronteras del Reino Unido y de proteger al país del terrorismo, la delincuencia, el fraude fiscal y los abusos en los sistemas de inmigración, al tiempo que respalda el crecimiento económico, puesto que facilita los movimientos legales de bienes y de personas. La Agencia de Fronteras del Reino Unido es responsable de la inmigración, el asilo y los visados (matriz del informe anual). Conviene destacar que el 1 de abril de 2013, el secretario de Estado de Interior anunció que la UKBA se dividiría en dos partes y sus funciones dejarían de formar parte de una agencia, sino que pasarían a depender de la estructura principal del Ministerio del Interior. <sup>(92)</sup> De acuerdo con la remodelación del Consejo de enero de 2012, el Ministerio de Justicia y Asuntos de Interior pasó a ser el Ministerio de Asuntos de Interior y Parlamentarios. A raíz de la dimisión del ministro de Asuntos de Interior y Parlamentarios en mayo de 2012, el Ministerio pasó a ser el Ministerio de Asuntos de Interior, que dependía directamente del primer ministro (matriz del informe anual).

<sup>(93)</sup> El Departamento de Políticas en materia de Migración, incluidas las agencias INS, COA (acogida) y DT&V (retorno), ha pasado del Ministerio del Interior y Relaciones del Reino al Ministerio de Seguridad y Justicia (matriz del informe anual).

<sup>(94)</sup> El 31 de diciembre de 2012, una orden ministerial hizo que la Oficina de Migración pasara de ser una organización presupuestaria independiente, a una de las oficinas del Ministerio del Interior, con dependencia directa del secretario de Estado del Ministerio del Interior e incluida en el mismo presupuesto que el conjunto del Ministerio.

<sup>(95)</sup> La Dirección de Migración e Integración se fusionó con asuntos administrativos internos y formaron la Dirección de Asuntos Administrativos Internos, Migración y Naturalización. En esta nueva Dirección se ha creado una Oficina de Migración, que incluye tres departamentos que también se dedican a cuestiones de protección internacional, a saber, el Departamento de Política y Legislación en materia de Migración, el Departamento de Asuntos relativos al Estatuto y el Departamento de Acogida, Asistencia e Integración. El nuevo Departamento de Asuntos relativos al Estatuto se estableció para tomar decisiones en todas las cuestiones en materia de migración, incluidos los procedimientos de protección internacional; el Departamento de Acogida, Asistencia e Integración, para cuestiones de acogida e integración, y el Departamento de Política y Legislación en materia de Migración para la formulación de políticas y leyes en materia de migración, incluida la protección internacional (matriz del informe anual).

<sup>(96)</sup> Se han aplicado algunos cambios institucionales desde el 1 de octubre en relación con las unidades de tecnologías de la información; algunos departamentos han variado parte de sus responsabilidades y, en lugar de la División 500, «Controles operativos», se ha puesto en marcha otra unidad «Desarrollo y Optimización de los Procedimientos de Asilo».

<sup>(97)</sup> La Unidad de Asilo del Servicio de Inmigración de Finlandia (SIF) formó nuevos equipos para procesos independientes; por ejemplo, una sección para anulación y suspensión del estatuto de refugiado, un nuevo equipo para pasaportes, una sección para reasentamientos y un equipo común de secretaría para todas las secciones dedicadas a cuestiones de asilo en Helsinki. El proceso de asilo para menores no acompañados se repartió por todas las secciones de la Unidad de Asilo. Con anterioridad, dependía de la sección Helsinki 2, que ahora se centra solo en cuestiones relativas al reasentamiento (matriz del informe anual).

<sup>(98)</sup> En marzo de 2012, la OFPRA reorganizó la distribución de países de origen por sus distintos departamentos geográficos para poder repartir mejor la carga del volumen total de expedientes (son cuatro: Asia, Europa, África y América/el Magreb).

<sup>(99)</sup> El Tribunal Supremo Administrativo estableció un precedente sobre esta cuestión de pertenencia a un grupo social determinado, a saber, en relación con la orientación sexual. En su resolución, el Tribunal se refirió al asunto HJ (Irán) y HT (Camerún) contra el secretario de Estado del Ministerio del Interior (2010 UKC 31, Tribunal Supremo del Reino Unido, 7 de julio de 2010) (matriz del informe anual).

<sup>(100)</sup> En 2012, el Tribunal Supremo Administrativo declaró que los solicitantes de Afganistán de los que se consideraba que habían infringido la *sharia* (por ejemplo,

Como era de esperar, la sentencia HJ sentó un precedente cuyo razonamiento ampliaron los tribunales británicos a otras situaciones en otros países de origen, por ejemplo, la ausencia evidente de entusiasmo político a favor del Gobierno de Zimbabue <sup>(101)</sup>.

El Consejo de Estado de los Países Bajos se guió por principios similares, con una referencia añadida a la sentencia del TEDH sobre el asunto *Sufi y Elmi contra el Reino Unido* <sup>(102)</sup>, relativa a la cuestión de la «occidentalización» de los solicitantes somalíes que llevaban residiendo mucho tiempo en países europeos. El Gobierno neerlandés tuvo que cambiar su política al respecto <sup>(103)</sup>.

La interpretación del artículo 15 de la Directiva de reconocimiento [en particular el punto c), relativo a la violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado] y el análisis de situaciones específicas en las que es o no es aplicable a la luz de la decisión del TJUE en el asunto *Elgafaji*, fundamentaron varias resoluciones de tribunales nacionales: una resolución del Tribunal Administrativo de Helsinki (Finlandia) relativa a los criterios para la admisión de la concesión de protección subsidiaria en virtud de dichas disposiciones <sup>(104)</sup>; resoluciones de la Sala de Recursos Administrativos (Upper Tribunal) del Reino Unido relativas a su aplicación a la situación de distintos países de origen (Afganistán, Irak) <sup>(105)</sup>, y una resolución del Tribunal Federal Administrativo de Alemania relativa a las condiciones de aplicabilidad de la «alternativa de huida interna» en situación de conflicto armado que afecte a zonas del país de origen <sup>(106)</sup>.

El Tribunal Supremo Administrativo de Polonia, en su resolución de 8 de agosto de 2012, expediente 1550/11, hizo referencia al asunto *Berrehab contra los Países Bajos*, de 21 de junio de 1988, párrafo 21; al asunto *Keegan contra Irlanda*, de 26 de mayo de 1994, párrafos 44-45 y al asunto *Haas contra los Países Bajos*, de 13 de enero de 2004, párrafo 43, sobre la interpretación de «vida familiar». El Tribunal Supremo Administrativo de Polonia declaró que la vida familiar cubre vínculos personales estrechos, contactos regulares y un cierto grado de intimidad (sentencia del TEDH de 21 de junio de 1988 sobre el asunto *Berrehab contra los Países Bajos*, párrafo 21). Además del hogar común, hay otras indicaciones que podrían, de manera excepcional, demostrar que existe un vínculo suficiente y estable que cumple el nivel de vínculo familiar de facto. La valoración debería centrarse en la naturaleza de la relación, incluido el interés, el afecto y la dependencia mutuos (sentencia del TEDH de 26 de mayo de 1994 sobre el asunto *Keegan contra Irlanda*, párrafo 44-45) <sup>(107)</sup>.

De nuevo en relación con grupos sociales particulares, el 21 de diciembre de 2012 el Consejo de Estado de Francia dictó una sentencia sobre la mutilación genital femenina (MGF) y *Mali* que revocó la jurisprudencia establecida

cristianos o conversos al cristianismo) no pueden recurrir a la protección de las autoridades en caso de enfrentarse a persecución o ser objeto de daños graves infligidos por particulares. No debe exigirse que una persona oculte sus creencias religiosas. Sobre la base de esta resolución, se concede protección internacional a los solicitantes que son cristianos o se han convertido al cristianismo de forma creíble (matriz del informe anual).

<sup>(101)</sup> En el asunto de RT (Zimbabue), el Tribunal Supremo sostuvo que el principio del asunto HJ (Irán) —es decir, que un solicitante de protección internacional no debe ser obligado a ocultar la característica de orientación sexual protegida simplemente para evitar la persecución— se ampliara a los solicitantes de protección internacional sobre la base del temor de persecución por motivos de falta de convicciones políticas, con independencia del grado de importancia que conceden a esa falta de creencias. Véase <http://www.bailii.org/uk/cases/UKSC/2012/38.html>; fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(102)</sup> Véase el *Informe anual de 2011 sobre la situación del asilo en la Unión Europea*, p. 47.

<sup>(103)</sup> El 31 de julio de 2012, el Consejo de Estado neerlandés decidió que la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el asunto *Sufi y Elmi contra Reino Unido* no se había aplicado en su totalidad en la política neerlandesa en relación con Somalia, ya que el elemento de «occidentalización» no se había tomado específicamente en cuenta. Para aplicar la decisión del Consejo de Estado de los Países Bajos se había cambiado la política neerlandesa. Los nacionales de terceros países en el asunto de Sufi y Elmi habían residido en el Reino Unido durante ocho y 23 años, respectivamente (Sufi era menor de edad cuando llegó al Reino Unido). En los Países Bajos, la decisión de si un solicitante de protección internacional somalí está o no «occidentalizado» (en relación con características que no pueden esconderse) se tiene en cuenta en la actualidad al decidir sobre la solicitud de asilo.

<sup>(104)</sup> Con anterioridad, la opción entre protección subsidiaria y protección humanitaria se basaba en el nivel de conflicto armado que hubiera en la zona en cuestión. A raíz de las sentencias recientes del Tribunal Administrativo de Helsinki, el Servicio de Inmigración de Finlandia evaluará con mayor profundidad las circunstancias personales de los solicitantes procedentes de tales regiones, con arreglo al artículo 15, letra c), de la Directiva 2004/83/CE de 29 de abril de 2004 sobre normas mínimas (matriz del informe anual).

<sup>(105)</sup> El 18 de mayo de 2012, la Sala de Recursos Administrativos (Upper Tribunal) del Reino Unido dictó su sentencia sobre AK [artículo 15, letra c)] Afganistán CG [2012] UKUT 00163(IAC), en la cual consideraba que el nivel de violencia indiscriminada en Afganistán tomada en conjunto no es tan elevado como para significar que hay un riesgo general, según la definición que ofrece el artículo 15, letra c), de la Directiva de reconocimiento. El Upper Tribunal dictó asimismo una sentencia el 13 de noviembre de 2012 sobre el asunto HM y otros [artículo 15, letra c)] Irak CG [2012] UKUT 00409(IAC), en la que se consideraba que en Irak no se daban las condiciones generales que recoge el artículo 15, letra c) (matriz del informe anual).

<sup>(106)</sup> Resolución del Tribunal Federal Administrativo, de 14 de noviembre de 2012 — 10 B 22.12: en caso de conflicto armado que no afecta a todo el país, la evaluación del riesgo que exige el apartado 60, número 7, segunda frase de la Ley de Residencia, debe basarse en el destino real del extranjero a su regreso. Si el extranjero no puede regresar a la región de su país de origen por la amenaza de peligro que entraña, podrá ser enviado a otra parte del país de origen solo con arreglo a las condiciones que se establecen en el artículo 8 de la Directiva 2004/83/CE del Consejo (Directiva de reconocimiento de asilo), a saber, que es razonable esperar que el solicitante se quede en esa parte del país en la que no hay un riesgo real de sufrir daños graves (matriz del informe anual).

<sup>(107)</sup> El TEDH subrayó que el vínculo natural entre padres e hijos es tan importante que, aunque la vida familiar, entendida como la creación de una comunidad familiar que vive unida, se deshaga o termine por diversas razones, no es recomendable eliminar cualquier posibilidad de mantener el contacto entre ellos. No obstante, el contacto esporádico con el hijo no demuestra que hay una vida familiar entre este y el progenitor (véase, por ejemplo, *Haas contra los Países Bajos*, sentencia de 13 de enero de 2004, párrafo 43). El Tribunal Supremo Administrativo de Polonia subrayaba en su sentencia que la situación particular de la parte relativa a la pena de prisión prolongada no favorece los lazos familiares —en particular el lazo entre la parte, como progenitor, y su hijo—, ya que el contacto frecuente entre ellos se limita gravemente, su residencia mutua no es posible. La evaluación de la existencia y la calidad de la vida familiar de la persona presa debe centrarse en otros aspectos, como los mencionados anteriormente: *interés, afecto y dependencia mutuos*, y debe incluir las circunstancias previas al encarcelamiento que demuestren que había una auténtica vida familiar.

del Tribunal Nacional en materia de Asilo y la práctica de la Oficina Francesa para la Protección de los Refugiados y Apátridas (OFPRA), que consistía en conceder protección subsidiaria a las menores en situación de riesgo y a sus padres, asimismo con el fin de permitir la unidad familiar. El Consejo de Estado resolvió que las mujeres a las que no se les ha practicado la ablación son consideradas como un grupo social determinado en *Mali* y, en consecuencia, cumplen los requisitos para la obtención del estatuto de refugiado <sup>(108)</sup>.

No obstante, dado que las cuestiones más importantes en relación con la interpretación de las disposiciones de las Directivas y los Reglamentos de la UE en materia de asilo pueden abordarse por medio de una decisión prejudicial del TJUE, la jurisprudencia nacional más destacada aborda la interpretación de la legislación nacional.

## Derecho constitucional

El Tribunal Superior de Casación de Italia dictaminó, en relación con la aplicabilidad directa de la disposición de la Constitución relativa al asilo en el país, que el derecho de asilo que se recoge en la carta magna se aplica plenamente a través de las instituciones existentes encargadas de los estatutos de refugiado, la protección subsidiaria y los permisos de residencia por motivos humanitarios, lo que no deja margen para la apelación a la Constitución <sup>(109)</sup>.

## Derecho procesal

El Tribunal Supremo Administrativo de la República Checa dictaminó que no es obligatorio examinar si se cumplen los requisitos para la obtención de la protección subsidiaria si una solicitud se ha desestimado previamente para la concesión de asilo <sup>(110)</sup>.

El Tribunal Supremo Administrativo de Polonia reiteró que la determinación del estatuto de refugiado iniciada a partir de la presentación de una solicitud posterior en su ámbito de aplicación puede hacer referencia solo a los factores pertinentes para la protección ocurridos después del examen de la solicitud inicial <sup>(111)</sup>. En otra sentencia, el Tribunal Supremo Administrativo de Polonia declaró que la autoridad no puede limitarse a verificar que el solicitante no ha facilitado nuevos hechos pertinentes desde el punto de vista de la protección internacional, sino que también está obligada a determinar que la situación en el país de origen no ha cambiado antes de la adopción de la resolución sobre el sobreesimiento de los procedimientos que se basaron en el descubrimiento de que la nueva solicitud era idéntica a la anterior. En consecuencia, las solicitudes de protección en virtud de un cambio de situación en el país de origen deben evaluarse en el marco de un nuevo procedimiento de asilo, y no mediante una reapertura del procedimiento que permita un cambio en la resolución negativa previa <sup>(112)</sup>.

El Tribunal Federal Administrativo de Alemania resolvió que una revisión realizada para comprobar si un beneficiario de protección internacional sigue teniendo derecho a la misma no pierde validez solo porque la resolución se adoptara fuera de plazo <sup>(113)</sup>.

<sup>(108)</sup> El Consejo de Estado declaró el 21 de diciembre de 2012 que «en una sociedad en la que la MGF tiene una aceptación tan amplia que puede considerarse como una norma social, las niñas y adolescentes que no se han sometido a la mutilación genital pueden considerarse un grupo social». No obstante, si las muchachas han nacido en Francia, los progenitores que se abstengan de someter a sus hijas a la mutilación genital no son un grupo social, ya que esta práctica constituye un delito conforme al Derecho penal del país. En otro caso, el Consejo de Estado juzgó que someter a una hija a MGF contra la voluntad de uno no significa infligir un «trato inhumano o degradante» a los progenitores (matriz del informe anual). Para más información sobre la cuestión de la MGF y la protección internacional, véase: ACNUR, *Too much pain: Female genital mutilation and asylum in the European Union – A statistical study* (Demasiado dolor: la mutilación genital femenina y el asilo en la Unión Europea. Un estudio estadístico), febrero de 2013 (<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/512c72ec2.pdf>); fecha de consulta del sitio: 11 de abril de 2013, e Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE), *Female genital mutilation in the European Union and Croatia* (La mutilación genital femenina en la Unión Europea y Croacia), 2013 (<http://www.eige.europa.eu/sites/default/files/EIGE-Report-FGM-in-the-EU-and-Croatia.pdf>); fecha de consulta del sitio: 11 de abril de 2013.

<sup>(109)</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Casación nº 10686 de 26/6/2012.

<sup>(110)</sup> La cuestión de la desestimación de la solicitud de asilo se resolvió en el Tribunal Supremo Administrativo en 2012, mediante una decisión de la sesión especial (ampliada) del Senado. De conformidad con la sentencia del Tribunal Supremo Administrativo, la legislación nacional, internacional o europea no obligan a examinar si un solicitante cumple los requisitos para concesión de la protección subsidiaria en caso de que la solicitud de asilo sea inadmisibles (matriz del informe anual).

<sup>(111)</sup> Los acontecimientos sucedidos en el pasado y que ya ha tenido en cuenta el responsable de la Oficina de Extranjería en su decisión definitiva se consideran cosa juzgada. Una solicitud posterior basada solo en los mismos motivos que la solicitud inicial (sin ningún hecho nuevo) se considera, por tanto, inadmisibles. Sentencia de 9 de mayo de 2012, expediente OSK 1356/11.

<sup>(112)</sup> Sentencia del Tribunal Supremo Administrativo de Polonia, de 20 de diciembre de 2012, expediente 2507/11.

<sup>(113)</sup> Tribunal Federal Administrativo, sentencia de 5 de junio de 2012 — 10 C 4.11: la revocación no vulnera la ley, dado que la Oficina Federal no cumplió el plazo que se establece en el artículo 73, apartado 2, letra a), y apartado 7, de la Ley del Procedimiento de Asilo; la obligación de revisión se realiza exclusivamente en interés público.

En Grecia, el Consejo de Estado se pronunció en relación con las obligaciones respectivas del solicitante y la autoridad de decisión y la situación del dictamen del Comité Consultivo <sup>(114)</sup>.

El Tribunal Nacional de Asilo de Francia resolvió el 21 de febrero de 2012 que, aunque es competente para examinar el fondo de la demanda, podía devolver una solicitud a la OFPRA para que se pronunciara sobre el fondo del caso cuando, por motivos formales que se declararon ilegales, se negó al solicitante un examen sustantivo de su situación en primera instancia <sup>(115)</sup>. Esta resolución establece los principios después de una larga serie de litigios en relación con casos que fueron denegados sin que la OFPRA realizara una entrevista y considerados «manifiestamente infundados» por el mero hecho de que, al hacer que sus impresiones dactilares resultaran ilegibles, el solicitante no había cooperado en la determinación de su identidad y nacionalidad.

El citado Tribunal Superior de Casación italiano dictó sentencia sobre las consecuencias de la no transposición de determinadas disposiciones de las Directivas de la UE en materia de asilo a las legislaciones nacionales <sup>(116)</sup> (en el caso de referencia, el artículo 8 de la Directiva de reconocimiento relativo a la «alternativa de huida interna»), y sobre el alcance de la obligación de informar al solicitante en una lengua que entienda <sup>(117)</sup>.

El Tribunal de Apelación en materia de Asilo de Suecia se pronunció sobre las consecuencias prácticas para el Consejo de Migración de Suecia de la existencia de un certificado médico que indicaba que el solicitante fue sometido a tortura <sup>(118)</sup>.

El Tribunal Supremo Administrativo de Polonia determinó que todos los documentos presentados en lenguas extranjeras exigen que el solicitante indique en la solicitud que se dan los hechos y las circunstancias que el documento presentado debe demostrar <sup>(119)</sup>.

## Derecho sustantivo

El Tribunal Federal Administrativo de Alemania dictó una sentencia en relación con los riesgos de deben tenerse en cuenta al decidir sobre un cese o una revocación de protección internacional <sup>(120)</sup>.

El Consejo de Estado griego consideró que sigue siendo aplicable una cláusula de exclusión aunque el solicitante haya cumplido su condena <sup>(121)</sup>. Se planteó también la cuestión de la proporcionalidad.

<sup>(114)</sup> Una de las resoluciones dignas de mención adoptadas por el Consejo de Estado en 2012 se refiere a la cancelación de la decisión ministerial que denegó la solicitud de asilo de un solicitante que alegaba temor de persecución porque había desertado de las fuerzas armadas por ser objetor de conciencia. El Consejo de Estado citó —como medio de interpretación de la definición de refugiado— el artículo pertinente de la Directiva de reconocimiento y sobre esa base decidió que el ministro debería haber tenido en cuenta la opinión del Comité Consultivo que determinó que el solicitante de asilo era un refugiado (decisión 2450/2012 del Consejo de Estado).

<sup>(115)</sup> Aunque el Tribunal Nacional en materia de Asilo tiene competencia para realizar un nuevo examen del fondo del asunto, se procede de manera distinta si se negó al solicitante un examen sustantivo de su caso, que es una garantía esencial en los procedimientos de asilo. En tal caso, el Tribunal puede anular la decisión de la OFPRA y devolver el caso para que se someta a un examen sustantivo (matriz del informe anual).

<sup>(116)</sup> Mediante la sentencia nº 2294/12, el Tribunal Superior de Casación determinó que era necesaria la concesión de protección internacional aunque el solicitante pudiera encontrar protección en otra región segura de su país de origen, dado que la Directiva europea que contempla tal posibilidad (2004/83/CE, artículo 8) no se incorporó al Decreto nº 251/2007 de la legislación italiana.

<sup>(117)</sup> A través de la misma sentencia, el Tribunal Superior de Casación puso de manifiesto que la obligación de traducir la medida adoptada por la Administración a una lengua extranjera que entendiera el nacional del tercer país en cuestión se refiere solo a las medidas de expulsión, es decir, a aquellas relativas a la entrada y la permanencia en el territorio nacional.

<sup>(118)</sup> Caso nº UM 4609-10: el Tribunal de Apelación en materia de Asilo de Suecia ha manifestado que debe realizarse un reconocimiento médico posterior si hay un certificado médico disponible en el que se indique que el solicitante ha sido sometido a tortura, aunque los hechos incluidos en la solicitud de asilo de este tengan escasa credibilidad. El Consejo de Migración de Suecia realiza un examen médico si hay indicios de que el solicitante ha sido sometido a tortura.

<sup>(119)</sup> Sentencia del Tribunal Supremo Administrativo de Polonia (TSA) de 9 de mayo de 2012, expediente 1462/11. El TSA subrayó que la traducción de un documento cuyo contenido no es pertinente para el caso carecería de sentido, en particular, si se trata de documentos voluminosos o con una terminología especializada, que representarían unos costes innecesarios y conducirían a una prolongación excesiva de los procedimientos. Puso de relieve la función esencial de las fases del procedimiento adoptadas antes del examen del contenido de un documento. Incluye un análisis preliminar de la idoneidad de las pruebas que conducen a la determinación de si el objeto de prueba es pertinente para el caso y podría contribuir a aclarar el hecho en cuestión, en especial si este no se ha acreditado por otros medios. *Todos los documentos escritos en una lengua extranjera exigen que la parte interesada indique en la solicitud que se dan los hechos y las circunstancias que el documento presentado debe demostrar.* No hay obstáculos para que la autoridad efectúe la evaluación preliminar de idoneidad de un documento escrito en una lengua extranjera sobre la base del resumen del contenido del documento preparado por la parte que aporta las pruebas, en el contexto de la tesis que sustentan las pruebas presentadas, o para pedir a la parte interesada que señale el o los extractos del documento que demuestran las pruebas de su tesis.

<sup>(120)</sup> Tribunal Federal Administrativo, sentencia de 1 de marzo de 2012 — 10 C 11.11: si se revoca el estatuto de refugiado, la evaluación de la probabilidad de persecución debe basarse en el criterio de probabilidad significativa de persecución.

<sup>(121)</sup> En la resolución nº 1661/2012 del Consejo de Estado, relativa a la aplicación de la cláusula de exclusión en relación con un delito común cometido fuera del país de asilo, el Consejo de Estado decidió que el hecho de que el solicitante cumpliera la pena que le impuso el tribunal penal no es crucial. El delito que cometió el solicitante (intento de asesinato del embajador indio en Rumanía) no es «político», «complejo» ni «similares», aunque se cometiera por las creencias o principios políticos del autor o para materializar tales aspiraciones. En esta decisión se expresa una interesante opinión de una minoría, ya que tres de los jueces manifestaron que el ministro no tuvo en cuenta (principio de proporcionalidad) el hecho de que el solicitante de asilo había cumplido la sentencia que le impuso el tribunal penal. Además, el Consejo de Estado, al señalar que el ministro había concedido al solicitante de asilo el derecho de permanecer en Grecia por razones humanitarias, mencionó las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los asuntos C-57/09 y C-101/09, y por el TEDH en los asuntos *Chahal contra el Reino Unido*, *Ahmed contra Austria* y *Saadi contra Italia* (matriz del informe anual).

Por lo que respecta a la orientación sexual, el Tribunal Superior de Casación italiano consideró que un solicitante puede optar a la protección internacional si la homosexualidad es un delito punible con penas de prisión en su país de origen <sup>(122)</sup>.

### 3.2.4. Cambios legislativos importantes en los Estados miembros

Varios Estados miembros introdujeron o tienen previsto introducir nuevas leyes o enmiendas a las que están en vigor <sup>(123)</sup>. Las leyes nuevas de carácter general relativas directa o indirectamente al asilo suelen tener el objeto de transponer o completar la transposición del acervo de la UE en materia de asilo. Para adaptar los sistemas de asilo a realidades nuevas o subsanar lagunas que permitan cometer abusos se adoptan disposiciones jurídicas más específicas.

Tanto los cambios realizados en el Decreto Presidencial que regula en la actualidad el procedimiento transitorio de asilo griego <sup>(124)</sup>, como un nuevo acto jurídico en Polonia <sup>(125)</sup> relativo a diversas áreas del sistema de asilo, tienen este carácter general y no están relacionados con la transposición de los instrumentos jurídicos de la UE. Una enmienda a la Ley de Protección Internacional eslovaca, cuyas disposiciones específicas se mencionan en los apartados pertinentes, han eliminado también la posibilidad de solicitar protección internacional en las embajadas de Eslovenia.

### 3.2.5. Principales cambios introducidos en las políticas en relación con la integridad, la eficiencia y la calidad

#### 3.2.5.1. Integridad

En 2012 se adoptaron las siguientes medidas para combatir los abusos en el ámbito del asilo y proteger la integridad del sistema de protección internacional:

#### **Establecimiento de la identidad de los solicitantes de protección internacional**

Establecer la identidad de un solicitante de asilo —como persona y como nacional de un determinado país (o, en el caso de apátridas, una persona que tiene su residencia habitual en dicho país)— es un paso necesario para determinar las necesidades de protección internacional. Además, es una herramienta para combatir el fraude y otros usos indebidos del sistema de asilo.

Varios Estados miembros mencionaron la utilidad de una base de datos de documentos de identidad y de otro tipo que permiten identificar a una persona (por ejemplo, partidas de nacimiento), que se ha creado en los Países Bajos, donde se realiza también el mantenimiento: Documents Information System Civil Status – DISCS (Sistema de información de datos sobre estado civil).

<sup>(122)</sup> Mediante la sentencia nº 15981/12, el Tribunal Superior estableció que un solicitante homosexual puede considerarse perseguido en su país si la homosexualidad es un delito punible con pena de prisión en el sistema jurídico de su país (cuestionario REM).

<sup>(123)</sup> Para evitar una lista larga y pormenorizada, solo se mencionan aquí las leyes de carácter general. Las nuevas disposiciones jurídicas relativas a cuestiones específicas que se examinaron aparte en el curso del presente informe se mencionan en los correspondientes apartados o subapartados. Para mantener la coherencia y evitar repeticiones de un año a otro, solo se mencionan las leyes que se promulgaron o entraron en vigor en 2012; la legislación que se halla en fase de preparación y los proyectos de ley que se debaten en los parlamentos nacionales no se incluyen.

<sup>(124)</sup> Decreto Presidencial nº 114 de 2010, el principal acto legislativo que reguló el procedimiento de asilo durante el periodo transitorio (procedimiento realizado por las autoridades policiales responsables) se modificó en 2012 como se indica a continuación:

a) Artículo 13, «Detención»: se añadió un motivo para permitir la detención de inmigrantes ilegales arrestados previamente. Además, se incluyó una posibilidad de prolongación de la detención de inmigrantes ilegales ya detenidos en casos de abuso manifiesto del procedimiento de asilo antes de volver al país de origen.  
b) Artículo 14, «Retirada explícita-implícita»: se añadió una disposición para facilitar la identificación de los casos activos e inactivos en los recursos pendientes.  
c) Artículo 26, «Comités de apelación»: se realizó una modificación relativa al estatuto de los presidentes de los comités para abordar la falta de disponibilidad de funcionarios que cubran las necesidades (cuestionario REM).

<sup>(125)</sup> El 28 de agosto de 2011 se firmó un nuevo acto jurídico que introducía cambios a la Ley de 13 de junio de 2003 sobre la concesión de protección a los extranjeros que se encuentren en el territorio de la República de Polonia, y entró en vigor el 1 de enero de 2012. Un nuevo acto jurídico modifica la Ley de 13 de junio de 2003 por lo que respecta a las cuestiones siguientes: traslado y reasentamiento; internamiento de solicitantes de protección internacional; resoluciones sobre la transferencia y la suspensión del procedimiento con arreglo al Reglamento de Dublín; obligación de informar al centro de acogida de la presentación de una solicitud; motivos para la suspensión de un procedimiento de asilo; asistencia social para los solicitantes (matriz del informe anual).



El análisis lingüístico es un método que sirve para determinar el origen de un solicitante o el lugar en el que mantiene relaciones sociales. Varios Estados miembros que llevan años utilizándolo, en especial Alemania, los Países Bajos, Finlandia, Suecia, Irlanda y Luxemburgo <sup>(126)</sup>. Eslovaquia mencionó que había empleado este método por vez primera en 2012 <sup>(127)</sup>, mientras que el Reino Unido reanudó su uso a finales de 2011 tras una interrupción <sup>(128)</sup>.

La toma de las impresiones dactilares de todos los solicitantes de protección internacional es obligatoria con arreglo al Reglamento Eurodac <sup>(129)</sup>. Los Estados miembros se han enfrentado a situaciones en las que los solicitantes habían alterado, dañado o borrado sus huellas dactilares para evitar la detención. El uso de unas nuevas máquinas que permiten realizar un examen en profundidad de las capas subcutáneas puede evitar los abusos ligados al fenómeno de la imposibilidad de leer las huellas dactilares; en Suecia se han utilizado este tipo de máquinas.

Eurodac, sin embargo, no puede detectar todos los casos de presentación de solicitudes múltiples y de abusos en relación con el sistema de asilo. La cooperación bilateral puede ayudar a detectar otros casos. El Reino Unido cooperó con Bélgica <sup>(130)</sup> e Irlanda <sup>(131)</sup> para identificar a los solicitantes que habían residido en Gran Bretaña antes de solicitar asilo en uno de los otros dos Estados miembros.

Como medida complementaria a la detección de las solicitudes de asilo múltiples a través de Eurodac, Suecia comenzó a contrastar de manera sistemática las impresiones dactilares de los solicitantes de protección internacional con los datos incluidos en el Sistema de Información de Visados (SIV) europeo, lo que le permitió mejorar sus sistema de gestión de visados y establecer la responsabilidad de otros Estados miembros con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento «Dublín II» <sup>(132)</sup>.

Para prevenir posibles fraudes en relación con la identidad, el Reino Unido comenzó a expedir documentos biométricos a los solicitantes y beneficiarios de protección internacional <sup>(133)</sup>.

### Eliminación de factores con efecto llamada

La duración de los procedimientos se ha identificado como uno de los principales factores coadyuvantes para ciertos solicitantes cuyas motivaciones están ligadas a la disponibilidad de prestaciones sociales durante los procedimientos de asilo. El modo en que los Estados miembros han procurado acelerar sus sistemas se describe en otros apartados del presente informe (véanse, entre otros, 2.4.3, 3.2.5.2).

Hay Estados miembros que han identificado otros ámbitos de sus sistemas de los que los solicitantes pueden abusar, y han intentado subsanar las lagunas que presentan sus legislaciones.

<sup>(126)</sup> Luxemburgo utiliza análisis lingüísticos desde 2007. Para determinar el país de origen de los solicitantes de protección internacional que no disponen de documentos de identidad a través de pruebas lingüísticas, Luxemburgo trabaja en estrecha colaboración con la BAMF alemana (cuestionario REM).

<sup>(127)</sup> En 2012, la República Eslovaca tuvo la oportunidad de realizar pruebas basadas en el análisis lingüístico. Las cinco primeras se realizaron en el marco del proyecto GDISC en colaboración con Malta. El proyecto finalizó el 30 de junio de 2012 (cuestionario REM).

<sup>(128)</sup> Las pruebas basadas en análisis lingüísticos volvieron a emplearse en el Reino Unido a finales de 2011, y durante 2012 aumentaron los niveles de realización de pruebas. Durante ese tiempo, el uso de las pruebas se sometió a un estricto control que permitió que los solicitantes que declaraban ser nacionales de Palestina, de Kuwait y de Siria dispusieran de pruebas suficientes para quedar exentos de la ley de igualdad para pruebas especiales, que entró en vigor en febrero de 2013 (cuestionario REM).

<sup>(129)</sup> Reglamento (CE) nº 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:ES:HTML>); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(130)</sup> Dado que era evidente que un número significativo de los solicitantes que había en Bélgica procedentes de Bangladesh y Nepal habían estado en el Reino Unido antes de solicitar asilo en Bélgica, la Oficina del Comisario General para los Refugiados y Apátridas y la UKBA acordaron verificar de forma sistemática las impresiones dactilares de los solicitantes de estos países. Desde que comenzó la cooperación, el número de solicitantes de esos países ha disminuido considerablemente en Bélgica.

<sup>(131)</sup> El Servicio de Inmigración y Naturalización de Irlanda (INIS) está realizando un ejercicio de puesta en común de datos con la Agencia de Fronteras del Reino Unido en relación con las solicitudes de protección internacional denegadas cuyos casos examina en la actualidad el INIS para posible concesión de permiso de residencia y/o protección subsidiaria. Esto significa que el INIS remite las impresiones dactilares de los solicitantes a la UKBA para contrastarlas con los registros de inmigración del Reino Unido. El objetivo del intercambio de datos es establecer si las personas en cuestión tienen un expediente de inmigración en el Reino Unido que pueda ayudar al INIS a acelerar la tramitación de los casos y tomar una decisión final, facilitando la eliminación de expedientes cuando proceda. En 2012 se realizaron referencias cruzadas de las impresiones dactilares de 1 750 solicitantes rechazados con los registros de inmigración del Reino Unido, con cerca del 30 % de coincidencias y una proporción muy significativa de solicitantes con una identidad distinta en los registros del Reino Unido (cuestionario REM).

<sup>(132)</sup> En febrero de 2012, Suecia empezó a realizar comprobaciones automáticas de las impresiones dactilares de los solicitantes de protección internacional en el Sistema de Información de Visados (SIV). Entre el 1 de febrero de 2012 y el 14 de febrero de 2013 hubo más de 1 400 casos de coincidencia. En consecuencia, se han enviado a otros Estados miembros algo menos de 1 000 peticiones para que se hagan cargo de los solicitantes, en cumplimiento del Reglamento de Dublín. La mayoría de estos casos no se hubieran detectado por otros medios (matriz del informe anual).

<sup>(133)</sup> La Agencia de Fronteras del Reino Unido adoptó los permisos de residencia biométricos para los solicitantes de asilo en febrero de 2012 de modo que todos los solicitantes con permiso para permanecer en el Reino Unido más de seis meses reciben ahora un permiso de residencia biométrico que acredita su derecho a estar en el país. Estos solicitantes están obligados a registrar sus impresiones dactilares y su imagen facial digital (cuestionario REM).

Uno de los mencionados factores con efecto llamada son las prestaciones concedidas en el marco de los regímenes de retorno voluntario/asistido. En los Países Bajos se observó que en determinadas categorías se podía realizar un uso inadecuado del sistema, y se reforzaron las condiciones para la obtención de tales prestaciones <sup>(134)</sup>. Como se ha señalado ya (véanse, entre otros, 2.4.3, 3.2.5.2), Bélgica y Luxemburgo también abordaron el problema del factor con efecto llamada de sus incentivos de retorno voluntario. En Francia se tomó una decisión similar en diciembre <sup>(135)</sup>.

### Solicitudes posteriores

Como se ha indicado anteriormente (véase 2.2), las solicitudes posteriores pueden tener un peso notable en los sistemas nacionales de asilo. Además, los abusos con otros procedimientos destinados a obtener la residencia legal por otras razones (por ejemplo, motivos médicos), que pueden utilizarse en paralelo o después de concluido el procedimiento de asilo, puede tener consecuencias negativas para la integridad y la credibilidad del sistema de asilo si se utilizan como tácticas dilatorias.

El Gobierno belga presentó en octubre de 2012 una nueva ley que, cuando se apruebe, modificará la gestión de las solicitudes posteriores de protección internacional <sup>(136)</sup>.

En Francia, el 86 % de todas las solicitudes posteriores se tramitan a través del procedimiento «de prioridad», <sup>(137)</sup> por el que la OFPRA toma una decisión en el plazo de dos semanas (96 horas cuando el solicitante está en situación de internamiento).

El Reino Unido adoptó medidas administrativas para acelerar el examen de las solicitudes posteriores, en especial desde que una sentencia del Tribunal Superior de Justicia censurara estas demoras, durante las que los solicitantes no recibían prestación social. <sup>(138)</sup>

### Conceptos de país seguro [Directiva relativa a los procedimientos de asilo: artículos 26, 27, 29 (139)-31]

Muchos Estados miembros aplican uno o más conceptos de «país seguro» con arreglo a la Directiva relativa a los procedimientos de asilo (primer país de asilo, país tercero seguro o país de origen seguro) para aumentar la velocidad de sus procedimientos de asilo y acelerar el método de examen de un caso ya sea a) tramitando el expediente por el procedimiento acelerado, o b) negándose a pronunciarse sobre el fondo de la solicitud por lo que respecta al país de origen.

Algunos Estados miembros <sup>(140)</sup> disponen de una lista de países seguros. Los cambios más notables en 2012 fueron los siguientes:

<sup>(134)</sup> En 2012, el flujo de entrada de solicitantes de ciertas nacionalidades indicó que podía haber un uso inadecuado de las normativas neerlandesas en materia de retorno al hacer solicitudes de asilo en los Países Bajos. El Gobierno adoptó las siguientes medidas al respecto: (supuestos) solicitantes de protección internacional originarios de Georgia quedan excluidos de la ayuda financiera que se concede en virtud del programa de retorno y emigración de extranjeros desde los Países Bajos (REAN) (supuestos) solicitantes procedentes de la Federación Rusa y reclamados por otro país con arreglo a la Convención de Dublín quedan excluidos de la ayuda financiera de REAN, del Reglamento de Retorno y Reintegración (HRT) y de la ayuda en especie para la reintegración que se concede en virtud del Marco de Subvención sobre el Retorno Voluntario y Sostenible; otros (supuestos) solicitantes procedentes de la Federación Rusa siguen siendo admisibles para las normativas de retorno mencionadas anteriormente. A pesar de su exclusión de las normativas de retorno neerlandesas, los (supuestos) nacionales de Georgia y de la Federación Rusa siguen siendo admisibles para los proyectos de Retorno Voluntario Asistido que disponen de financiación de la UE (por ejemplo, el Fondo Europeo para los Refugiados) (cuestionario REM).

<sup>(135)</sup> Decisión Ejecutiva de 16 de enero de 2013, publicada en el *Journal Officiel de la République Française* el 19 de enero de 2013.

<sup>(136)</sup> La competencia de evaluar nuevos hechos y circunstancias presentados por el solicitante de asilo durante una solicitud posterior pasará del Departamento de Inmigración a la Oficina del Comisario General para los Refugiados y Apátridas (CGRS). Habrá una descripción más clara del concepto de «elemento nuevo». Esto debería permitir una tramitación acelerada de muchas solicitudes posteriores infundadas. Las solicitudes posteriores representaron en torno a un 30 % de todas las solicitudes de protección internacional en 2012 (cuestionario REM).

<sup>(137)</sup> Cuestionario REM.

<sup>(138)</sup> El 10 de julio de 2012, el Tribunal Superior dictó su sentencia *Haile y Kanyemba*. El caso lo presentaron dos solicitantes a quienes se había denegado la solicitud, presentaron otras posteriores y solicitaron asistencia con arreglo al apartado 4. La solicitud se realizó sobre la base de que no era razonable esperar que abandonaran el Reino Unido hasta que se diera respuesta a sus solicitudes y, hasta ese momento, necesitaban alojamiento. Era un reto dirigido fundamentalmente a la práctica del Reino Unido de tratar de responder formalmente a las solicitudes posteriores antes de tramitar la solicitud de asistencia con el fin de que si se deniega la solicitud, la solicitud de asistencia no prosperará. Se adoptaron medidas inmediatas para suprimir la parte de la instrucción sobre la tramitación de casos a la que se refiere la orden judicial. Se sustituyó por disposiciones que exigen que los responsables de los casos identifiquen los casos vulnerables (por ejemplo, casos de personas sin hogar que viven en la calle y casos en los que hay menores) y los tramiten en dos días laborables. La nueva instrucción ponía también de manifiesto que la solicitud de asistencia no debía demorarse por problemas administrativos al tramitar las solicitudes presentadas con posterioridad y, en general, deberían tramitarse en no más de cinco días para casos de personas no vulnerables (cuestionario REM).

<sup>(139)</sup> Conviene tener en cuenta que el TJUE ha declarado nulos los párrafos 1 y 2 del artículo 29 en su sentencia de 6 de mayo de 2008 en el asunto C-133/06, *Parlamento Europeo contra el Consejo de la Unión Europea*.

<sup>(140)</sup> Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Malta, Reino Unido, República Checa.

Bélgica elaboró una lista de siete países de origen seguros: *Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Serbia e India* <sup>(141)</sup>. Además, el Gobierno decidió introducir la idea de «primer país de asilo» en la legislación nacional <sup>(142)</sup>.

En Francia, la lista de países de origen seguros fue objeto de diversas modificaciones. *Albania* y *Kosovo* fueron eliminadas de la lista en marzo tras una sentencia judicial <sup>(143)</sup>, y el Consejo de Administración de la OFPRA hizo lo mismo con *Mali* en diciembre <sup>(144)</sup>. A 31 de diciembre de 2012, la lista incluía 17 países <sup>(145)</sup>.

### Otras medidas relativas a la integridad

La reagrupación familiar puede utilizarse en algunos casos como un método, entre otros, para introducir a personas que no pertenecen en realidad a la familia del beneficiario. Bélgica <sup>(146)</sup> y los Países Bajos <sup>(147)</sup> adoptaron medidas para reducir la posibilidad de que el sistema se use de manera indebida. En el Reino Unido se modificaron las normas por las que se rige la reagrupación familiar, incluidos los beneficiarios de protección internacional <sup>(148)</sup>.

Asimismo, este país ha adoptado una nueva política relativa a la residencia de personas que, aunque están excluidas de la prestación de la protección internacional, no pueden ser deportadas a su país de origen por el riesgo de ser sometidos a tratos prohibidos en el artículo 3 del CEDH <sup>(149)</sup>.

<sup>(141)</sup> El Parlamento belga aprobó a mediados de noviembre de 2011 el concepto de «país de origen seguro». El 11 de mayo de 2012, el Gobierno decidió incluir en la lista a los países siguientes: Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Serbia e India. La lista se elaboró con el asesoramiento de la Oficina del Comisario General para los Refugiados y Apátridas (CGRS). La lista entró en vigor tras la publicación del Real Decreto el 1 de junio de 2012. Debe revisarse al menos una vez al año, y en diciembre de 2012 se ha realizado la primera revisión. El procedimiento de asilo para los solicitantes de esos países se acortó: el CGRS debe tomar una decisión en un plazo de 15 días laborables, y la carga de la prueba es mayor. Las posibilidades de recurso se limitan a un procedimiento de anulación, que no tiene un efecto suspensivo automático (cuestionario REM).

<sup>(142)</sup> El concepto de «primer país de asilo» con arreglo a la Directiva relativa a los procedimientos de asilo se introducirá en la Ley de Extranjería de Bélgica. Con ello se evitará que pueda denegarse una solicitud de asilo por asumir que el solicitante ya cuenta con la protección suficiente o el estatuto de refugiado en otro país. De conformidad con el artículo 25 de la Directiva relativa a los procedimientos de asilo (2005/85/UE), se podrá asimismo considerar inadmisibles una solicitud de asilo si el solicitante tiene reconocido el estatuto de refugiado en otro país de la UE (cuestionario REM).

<sup>(143)</sup> Una decisión del *Conseil d'Etat* (la máxima jerarquía de la jurisdicción administrativa francesa) de 26 de marzo de 2012 eliminó a Albania y Kosovo de la lista de países de origen seguros, habida cuenta de la persistencia de las «venganzas entre clanes», entre otros factores.

<sup>(144)</sup> El Consejo de Administración de la OFPRA suprimió a Mali de la lista de países de origen seguros por medio de una decisión adoptada el 21.12.2012 (cuestionario REM).

<sup>(145)</sup> Albania, Armenia, Bangladesh, Benín, Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Croacia, Ghana, India, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Mauricio, Moldavia, Mongolia, Montenegro, Senegal, Serbia, Tanzania, Ucrania (cuestionario REM).

<sup>(146)</sup> El 22 de septiembre de 2011 entró en vigor una nueva ley sobre reagrupación familiar que incluía criterios más estrictos, aunque la mayoría de ellos (ingresos y requisitos sobre la vivienda) no se aplican a los refugiados reconocidos, con la condición de que los lazos familiares ya existieran antes de la llegada a Bélgica y que la solicitud se hubiera presentado después de transcurrido un año de la concesión del estatuto de refugiado. Véase EMN Focused Study 2012, *Misuse of the Right to Family Reunification: marriages of convenience and false declarations of parenthood* (Uso abusivo del derecho a la reagrupación familiar: matrimonios de conveniencia y declaraciones falsas de paternidad), contribución nacional de Bélgica.

<sup>(147)</sup> En relación con la reagrupación familiar, en 2009 los Países Bajos intensificaron los exámenes relativos a la relación entre un nacional de un tercer país que disfruta de protección (inter)nacional y otro nacional de un tercer país, tras haberse producido numerosos fraudes, en especial con menores somalíes que realizaban declaraciones falsas de ser niños de acogida y solicitaban reunirse con un determinado progenitor de acogida en los Países Bajos. En consecuencia, el Servicio de Inmigración y Naturalización comenzó a realizar preguntas sobre la relación familiar y otras cuestiones de identificación durante el procedimiento de solicitud de un visado para la reagrupación familiar. Las declaraciones sobre la vida diaria del solicitante se comparaban con las declaraciones de los miembros de la familia y del nacional del tercer país que ya disponía de protección. Si las declaraciones eran comparables se procedía a realizar una prueba de ADN. En los casos fraudulentos, se denegaba la solicitud. Después de las quejas presentadas por ONG a causa de la denegación de solicitudes de hijos biológicos auténticos, el ministro de Inmigración y Asilo neerlandés cambió el método. El procedimiento se limitará ahora a una prueba de ADN solo en los casos en que ambos progenitores y sus hijos biológicos menores deseen reagruparse como familia. Cuando los lazos familiares sean complejos, se seguirá realizando una prueba de ADN y una entrevista de identificación. Además, se facilita más información sobre el procedimiento a los nacionales de terceros países que deseen reunirse con sus familiares en los Países Bajos.

<sup>(148)</sup> El 9 de julio de 2012 entraron en vigor nuevas normas sobre inmigración para nacionales no pertenecientes al EEE que solicitaran la entrada o la permanencia en el Reino Unido por la vía familiar. [...] En virtud de medidas especiales adoptadas en respuesta a obligaciones internacionales, los refugiados y las personas en régimen de protección humanitaria en el Reino Unido puedan ejercer el derecho a que los miembros de su familia nuclear existente se reúnan con ellos. Estas medidas están incluidas en la parte 11 de las Normas de inmigración (párrafos 352A-352F) y quedan excluidas del nuevo requisito financiero u otras modificaciones establecidas en la Declaración de intenciones. Las personas que entren en el Reino Unido en virtud de estas disposiciones seguirán recibiendo un permiso de residencia en consonancia con el del refugiado o la persona beneficiaria del régimen de protección humanitaria. Las nuevas normas de inmigración establecen lo siguiente: al igual que las personas con permiso de residencia indefinido, las que tienen un permiso limitado de permanencia en el Reino Unido como refugiados o personas en régimen de protección humanitaria y que deseen ser reagrupantes en relación con una pareja posterior a la salida de su país de origen y con menores dependientes seguirán haciéndolo en condiciones equivalentes a las de una persona establecida. Esto significa que se les aplicarán las nuevas normas de inmigración relativas a las familias, incluido el mínimo de ingresos y el periodo de cinco años de prueba (tras el cual se puede solicitar la residencia indefinida siempre que el reagrupante esté establecido en el Reino Unido). Los refugiados y las personas beneficiarias del régimen de protección humanitaria podrán seguir siendo, en circunstancias excepcionales, reagrupantes en relación con un familiar menor, por ejemplo, el hijo de una hermana o hermano fallecido o desplazado, y sin tener que cumplir el requisito del mínimo de ingresos. El Reino Unido no tiene obligación de cumplir la Directiva relativa a la reagrupación familiar, puesto que no participa en su aplicación (*opt-in*) (cuestionario REM).

<sup>(149)</sup> A partir del 2 de septiembre de 2011, todos los casos relativos a personas excluidas de la protección que otorga el artículo 1F de la Convención de Ginebra, pero que no pueden ser deportadas en virtud del artículo 3 del Código Europeo de Derechos Humanos, se regirán por una nueva política, más estricta, sobre permisos de residencia restringidos. En tales casos debería concederse solo un permiso restringido por un máximo de seis meses en cada ocasión, con ciertas condiciones. Además, los beneficiarios se someterán a estricta vigilancia por parte de la UKBA y serán deportados lo antes posible. Las revisiones se realizarán con una periodicidad de seis meses como mínimo antes de la fecha de vencimiento del permiso de residencia restringido. Consultas Intergubernamentales sobre Migración, Asilo y Refugiados (IGC), *Asylum Procedures: Report on Policies and Practices in IGC Participating States 2012* (Procedimientos de asilo: informe sobre políticas y prácticas en los Estados participantes en las consultas intergubernamentales, 2012), diciembre de 2012 [llamado también *Blue Book 2012* (Libro Azul 2012)], p. 439. Véase <http://www.igc-publications.ch>.



En 2012 se vieron los efectos de una ley aprobada en diciembre de 2011 en Bélgica para permitir el «filtrado» de solicitudes de residencia por motivos médicos <sup>(150)</sup>.

### 3.2.5.2. Eficiencia

#### Procedimientos simplificados, acelerados y priorizados

Los procedimientos lentos de tramitación de expedientes suscitan preocupación desde hace mucho tiempo, y varios Estados miembros siguen luchando por mantener unos plazos razonables <sup>(151)</sup>.

En algunos países europeos se aplicaron medidas nuevas o medidas de seguimiento para mejorar la eficiencia, acortar el plazo de tramitación de solicitudes y, en consecuencia, reducir la acumulación de casos pendientes.

Se emplearon nuevos métodos de trabajo, por ejemplo, en Suecia <sup>(152)</sup>, Finlandia <sup>(153)</sup> y Dinamarca <sup>(154)</sup> (el llamado sistema «lean» basado en la eficiencia). En Austria y Bélgica se instauraron unidades especiales y sistemas de seguimiento, y en Bélgica <sup>(155)</sup> y Finlandia <sup>(156)</sup> se emprendieron iniciativas de gestión en cadena para mejorar la coordinación entre los servicios. Por último, en los Estados miembros que se enfrentaron a flujos de entrada importantes se ampliaron los recursos y la dotación de personal, como en los casos de Bélgica, Francia, Luxemburgo <sup>(157)</sup> y Suecia <sup>(158)</sup>.

Hubo otras medidas, por ejemplo, las dirigidas específicamente a ciertas categorías:

- priorización o aceleración de solicitudes «manifiestamente infundadas» (en Francia <sup>(159)</sup>, Dinamarca <sup>(160)</sup>, Finlandia <sup>(161)</sup>, Alemania <sup>(162)</sup> y Suecia <sup>(163)</sup>, entre otros países);
- procedimiento simplificado para los casos «manifiestamente fundados» (Dinamarca);

<sup>(150)</sup> El 1 de diciembre de 2011, el Parlamento Federal aprobó un proyecto de ley para modificar los procedimientos jurídicos para la regularización por motivos médicos (artículo 9 *ter* de la Ley de Extranjería). La modificación más relevante es la introducción de un denominado «filtro» para excluir las solicitudes de regularización «manifiestamente infundadas». Véase <http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/53/1824/53K1824008.pdf>; fecha de consulta del sitio: 12 de abril de 2013.

<sup>(151)</sup> Además de los problemas generales, esta cuestión puede estar relacionada también con el hecho de que los tribunales actúen solo como tribunales de casación o con que los Estados miembros no tengan establecido un procedimiento único para la determinación de la concesión de solicitudes de protección internacional (aportación del ACNUR).

<sup>(152)</sup> La interpretación sueca de la «producción ajustada» («lean») está orientada a los procesos y centrada en el aspecto del aprendizaje. El solicitante de asilo se coloca en el centro de un enfoque basado en el cliente, que consta de cuatro elementos principales: eficiencia del proceso, gestión del rendimiento, organización y competencias, y mentalidades y comportamientos. Después de la satisfactoria ejecución de un proyecto piloto llamado «Esperas más cortas», los resultados se están aplicando ahora en el conjunto del Consejo de Migración de Suecia. Para más información, véase IGC, *Blue Book 2012* (Libro Azul 2012), p. 397.

<sup>(153)</sup> En 2012, el Servicio de Inmigración de Finlandia puso en marcha un proyecto «lean» para acelerar el procedimiento de asilo. Como consecuencia, las colas y los tiempos de espera para solicitud de asilo se han reducido y la calidad del trabajo ha mejorado. Para más información, véase: Servicio de Inmigración de Finlandia (MIGRI), «Cutting down asylum application queues with lean philosophy» [Reducción de las colas para solicitud de asilo a través del método de producción ajustada («lean»)], comunicado de prensa, 14 de marzo de 2013 ([http://www.migri.fi/for\\_the\\_media/releases/press\\_releases/press\\_releases/1/0/cutting\\_down\\_asylum\\_application\\_queues\\_with\\_lean\\_philosophy](http://www.migri.fi/for_the_media/releases/press_releases/press_releases/1/0/cutting_down_asylum_application_queues_with_lean_philosophy)); fecha de consulta del sitio: 12 de abril de 2013.

<sup>(154)</sup> En Dinamarca se ha incorporado un principio «lean» al denominado «procedimiento portátil», en el que se conduce al solicitante de un paso del procedimiento al siguiente sin tiempos de espera entre unos y otros. Para más información, véase IGC, *Blue Book 2012* (Libro Azul 2012), pp. 133 y 139.

<sup>(155)</sup> El «Proyecto de mejora del procedimiento de asilo» analizaba la eficiencia de cada una de las autoridades participantes en el proceso de asilo (el Departamento de Inmigración, la autoridad belga en materia de asilo (CGRS), el Consejo para los procedimientos contenciosos relacionados con la Ley de Asilo), así como las diversas posibilidades de mejorar la eficiencia de los procesos en cadena. También se centraba en una elaboración de informes uniforme e integrada sobre los rendimientos de los eslabones que forman la cadena del procedimiento de solicitud de asilo. El objetivo era identificar las oportunidades de reducción aún mayor de los tiempos de tramitación de las solicitudes de protección internacional, manteniendo unos niveles de calidad elevados (cuestionario REM).

<sup>(156)</sup> Se establecerá una estructura de cooperación permanente para acelerar la colaboración entre el Servicio de Inmigración de Finlandia, la Policía y la Guardia de Fronteras, con el fin de acelerar la tramitación de las solicitudes de protección internacional, y de aumentar la prevención de la inmigración ilegal, la trata de seres humanos y el incumplimiento de las disposiciones de entrada. IGC, *Blue Book 2012* (Libro Azul 2012), p. 155.

<sup>(157)</sup> El refuerzo de los recursos humanos en los servicios de asilo ha aumentado la eficiencia del proceso de toma de decisiones. Además, la eficiencia y la calidad del proceso de toma de decisiones se mejoró de manera continua, es decir, a través del establecimiento de una unidad de COI. En consecuencia, los retrasos por acumulación de casos se han reducido notablemente (cuestionario REM).

<sup>(158)</sup> Véase 3.2.1.4.

<sup>(159)</sup> Una de cada tres solicitudes se tramitó por el procedimiento prioritario en 2012. Se aplicó sobre todo a nacionales de Armenia, Bangladesh, Sudán, la Antigua República Yugoslava de Macedonia e islas Comoras (cuestionario REM).

<sup>(160)</sup> IGC, *Blue Book 2012* (Libro Azul 2012), p. 133.

<sup>(161)</sup> *Ibid.*, p. 160.

<sup>(162)</sup> *Ibid.*, p. 215.

<sup>(163)</sup> *Ibid.*, p. 390.

O las medidas dirigidas a ciertas nacionalidades [Austria <sup>(164)</sup>, Alemania <sup>(165)</sup>, Luxemburgo <sup>(166)</sup>]; o a ambas [Italia <sup>(167)</sup>].

En relación con las consecuencias de la priorización se han planteado algunas dudas, ya que puede ser una solución para hacer frente al creciente flujo de entrada de un tipo específico de casos, pero tiene el inconveniente de que dejan de priorizarse otros casos —potencialmente con necesidades de protección más urgentes—, lo que conduce a una prolongación del procedimiento <sup>(168)</sup>.

En 2010, los Países Bajos empezaron a distribuir todas las actividades en un procedimiento de ocho días de duración, precedido de un periodo de descanso y preparación de seis días como mínimo. Las primeras evaluaciones son positivas, dado que los plazos se cumplen por lo general, los solicitantes de protección internacional están mejor informados y los reconocimientos médicos permiten una mejor identificación de necesidades especiales. No obstante, hay algunos aspectos que han suscitado dudas <sup>(169)</sup>.

### Tecnología/Tecnologías de la información

Se implantaron nuevas herramientas tecnológicas y sistemas informáticos para simplificar el flujo de trabajo, aligerar la carga de trabajo de ciertos servicios, supervisar mejor el rendimiento o identificar con mayor eficiencia determinadas categorías de casos.

En Finlandia <sup>(170)</sup>, Alemania <sup>(171)</sup> e Irlanda <sup>(172)</sup> se instauraron nuevos sistemas de control y gestión de casos.

El sistema electrónico de gestión de documentos implantado en Francia en 2010 alcanzó su capacidad plena en 2012: todas las solicitudes, pruebas de apoyo, entrevistas, resoluciones, etc., nuevas están ahora disponibles en formato digital.

Como se señaló anteriormente, Suecia empezó a utilizar los datos del Sistema de Información de Visados (SIV) europeo para fines relacionados con el asilo (Dublín).

<sup>(164)</sup> En relación con ciertos países de origen, la Oficina de Asilo ha implantado un procedimiento acelerado que permite al responsable del caso decidir sobre el fondo de un caso en los 10 días siguientes a la recepción de la solicitud de asilo. En un procedimiento acelerado, el solicitante de asilo tiene los mismos derechos procesales que en el procedimiento ordinario. En particular, se juzga y se decide cada caso de manera individual. En 2012, se juzgaron y decidieron 2 300 solicitudes de protección internacional por el procedimiento acelerado (cuestionario REM).

<sup>(165)</sup> Como se ha dicho anteriormente (véase 2.4.3), ante un flujo cada vez mayor de solicitantes procedentes de la región de los Balcanes occidentales, Alemania adoptó medidas administrativas para facilitar una respuesta más rápida.

<sup>(166)</sup> Desde septiembre de 2011, todas las solicitudes de protección internacional de nacionales de la región de los Balcanes occidentales (salvo Kosovo) se examinan mediante un procedimiento acelerado.

<sup>(167)</sup> De conformidad con algunas disposiciones jurídicas (artículo 12, párrafo 2), la audiencia del solicitante puede omitirse si los documentos escritos son suficientes para conceder el estatuto de refugiado. Además, si el solicitante pertenece a alguna categoría vulnerable se realiza un examen previo, de conformidad con el Decreto nº 140/2005, o si se encuentra en un centro de internamiento. Dada la situación de emergencia en los países del norte de África en 2011/2012, y de Mali en 2012, se concede prioridad al examen de las solicitudes realizadas por personas procedentes de estas regiones (cuestionario REM).

<sup>(168)</sup> El ACNUR ha observado que se produce esta situación en algunos Estados miembros de la UE (aportación del ACNUR).

<sup>(169)</sup> Desde la introducción del Procedimiento General de Asilo —conocido también como «el procedimiento de ocho días»— en julio de 2010, el ACNUR ha observado una serie de rasgos positivos. El procedimiento, que incluye un periodo de seis días de «descanso y preparación» para que el solicitante de asilo se recupere y se prepare para su solicitud, se someterá a evaluación por parte de las autoridades neerlandesas a partir de julio de 2013. El 61 % de las nuevas solicitudes de protección internacional se tramitan por medio del procedimiento de ocho días; y, si no es posible, se incluye a los solicitantes en el procedimiento ampliado. Por esta vía, una decisión se adoptará normalmente en seis meses. El ACNUR considera problemáticos algunos aspectos del procedimiento de ocho días, como la falta de criterios para determinar si una solicitud puede tramitarse mediante el procedimiento general (ocho días) o el ampliado, la corrección de la decisión dada la rapidez del procedimiento, la calidad del asesoramiento médico, el hecho de que el juez de inmigración realiza solo una revisión superficial y el hecho de que las declaraciones realizadas después de adoptada la decisión inicial a veces no se toman en cuenta (aportación del ACNUR).

<sup>(170)</sup> UMA es el nuevo sistema electrónico de gestión de casos para todos los procesos de inmigración, incluido el de asilo. El sistema UMA, que incluye todos los ámbitos administrativos, se ocupa de asuntos relativos a las solicitudes de ciudadanía, permisos de residencia y asilo, así como cuestiones relativas a medidas de devolución y provisionales. Para más información, véase IGC, *Blue Book 2012* (Libro Azul 2012), p. 168.

<sup>(171)</sup> La introducción del nuevo sistema de control OrAs se debió a un nuevo aumento en el número de solicitudes. El sistema permite lo siguiente: a) distribuir el trabajo de manera uniforme por todas las sucursales, b) reforzar la responsabilidad individual de las sucursales, y c) diferenciar mejor la evaluación del rendimiento en el puesto de trabajo.

<sup>(172)</sup> AISIP es un nuevo sistema informático que se implantó en el INIS y otras agencias asociadas al proceso de asilo/inmigración el 24 de octubre de 2011. Puede sustituir o bien integrarse a 20 sistemas que ya están en uso en el ámbito de la inmigración, la ciudadanía y el asilo. Ofrece también un lugar centralizado para la gestión de los datos sobre personas, así como una visión única de las interacciones del cliente con el INIS. Representa un importante paso adelante en relación con la gestión coordinada de las solicitudes y los solicitantes en el Servicio de Inmigración y Naturalización de Irlanda (INIS).

### 3.2.5.3. Calidad

En paralelo al éxito de la iniciativa de calidad del ACNUR, o a consecuencia de esta [proyectos de Asqaem y DCA, este último finalizado en 2011 <sup>(173)</sup>], una serie de Estados miembros implantaron sistemas de aseguramiento de la calidad más o menos avanzados o lanzaron proyectos piloto en este ámbito.

Se produjeron novedades importantes en Bélgica, cuyas autoridades en materia de asilo anunciaron a finales de 2012 que tenían previsto desarrollar un mecanismo de control sistemático de la calidad <sup>(174)</sup>; en Bulgaria, que creó una Dirección dedicada en exclusiva a estos asuntos y adoptó nuevas normas internas en la Agencia Estatal para los Refugiados <sup>(175)</sup>, y en Polonia, con nuevas herramientas de análisis de la calidad y un acuerdo con el ACNUR relativo a auditorías en materia de calidad <sup>(176)</sup>. En Hungría se formó un equipo de aseguramiento de la calidad interna, perteneciente a la Oficina de Inmigración y Nacionalidad (OIN), y se puso en circulación un manual para responsables de la toma de decisiones y auditores, elaborado conjuntamente con la OIN y el ACNUR <sup>(177)</sup>.

Por lo que respecta a proyectos ejecutados con el fin de mejorar la calidad o prepararse para el establecimiento de un mecanismo permanente, Estonia <sup>(178)</sup> llevó a cabo un proyecto cofinanciado por el FER en el que participan la Policía y la Guardia de Fronteras del país, con ayuda de la OIM. En 2012, la autoridad competente de Irlanda (ORAC) continuó con la iniciativa relativa a la calidad que había comenzado en 2011 <sup>(179)</sup> en cooperación con el ACNUR. También en Austria el ACNUR realizó un proyecto de gran éxito sobre aseguramiento de la calidad en colaboración con la Agencia Federal en materia de Asilo <sup>(180)</sup>. Eslovenia continuó aplicando las recomendaciones del proyecto de Asqaem (Mecanismo de aseguramiento de la calidad y evaluación de los sistemas de asilo) <sup>(181)</sup>. Letonia anunció y Lituania <sup>(182)</sup> inició un nuevo proyecto de aseguramiento de la calidad en el que también participa el ACNUR. En colaboración con el Reino Unido y el ACNUR, Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovaquia participaron en un proyecto sobre la calidad en relación con los solicitantes de protección internacional vulnerables <sup>(183)</sup>.

En Suecia se lanzó en 2012 un nuevo proyecto de aseguramiento de la calidad llamado «The Learning Organisation» —cofinanciado por el FER— con el fin de desarrollar herramientas y métodos para evaluar y mejorar de

<sup>(173)</sup> Véase el *Informe anual de 2011 sobre la situación del asilo en la Unión Europea*, p. 54.

<sup>(174)</sup> El CGRS belga anunció a finales de 2012 que desarrollaría mecanismos sistemáticos de control de la calidad y ha manifestado su intención de consultar al ACNUR y al Consejo de Refugiados de Bélgica en el contexto de este proyecto. Por otra parte, Bélgica participó activamente en el proyecto CREDO (Mejora de la evaluación de la credibilidad en los procedimientos de concesión de asilo en la UE) del ACNUR (aportación del ACNUR).

<sup>(175)</sup> Con las nuevas normas internas de procedimiento (julio de 2012), Bulgaria tiene una nueva estructura administrativa para aumentar la calidad del procedimiento de asilo: la Dirección de calidad del procedimiento, protección temporal y responsabilidad para el examen de solicitudes (matriz del informe anual).

<sup>(176)</sup> El mecanismo de aseguramiento de la calidad y de análisis y control de la calidad de las decisiones, desarrollado en 2009, se actualizó en 2012 con la aplicación de la orden 27 del director general de la Oficina de Extranjería de 23 de febrero de 2012. El análisis de la calidad de los procedimientos realizado todos los meses naturales cubre cinco decisiones administrativas aprobadas en los procedimientos, cinco entrevistas de solicitantes en los procedimientos y cinco series de procedimientos concluidos seleccionados al azar. El análisis de la calidad de las decisiones, entrevistas y archivos se realiza a partir de los contenidos de la decisión, cumplimentando un formulario. Sobre la base de los datos incluidos en los formularios se elaboran, debaten y difunden informes mensuales con recomendaciones. Además, en 2012 se firmó un acuerdo de cooperación entre el responsable de la Oficina de Extranjería y el representante regional del ACNUR para Europa central, relativo a la realización de una auditoría de la calidad de los procedimientos de determinación del estatuto de refugiado dirigidos por aquel (matriz del informe anual).

<sup>(177)</sup> ACNUR, *Hungary as a Country of Asylum, Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in Hungary* (Hungría como país de asilo. Observaciones sobre la situación de los solicitantes de asilo y los refugiados en Hungría), 24 de abril de 2012, p. 10 (<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4f9167db2>); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(178)</sup> En 2012, el Consejo de Policía y Guardia de Fronteras ejecutó un proyecto de desarrollo de la calidad, VaKa IV, cofinanciado por el FER. El propósito del proyecto era desarrollar un procedimiento de asilo de alta calidad, rápido y eficaz, y mejorar las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional. Se celebró una conferencia de dos días sobre el procedimiento de asilo y se elaboró un manual sobre esta cuestión dirigido a los funcionarios del Departamento de guardias de fronteras (del Consejo de Policía y Guardia de Fronteras) (cuestionario REM).

<sup>(179)</sup> La Oficina del Comisionado para Solicitudes de Refugiado (ORAC) ha trabajado en estrecha colaboración con el ACNUR sobre una serie de cuestiones como el aseguramiento de la calidad, la facilitación de formación y otros asuntos relacionados con su marco estatutario actual. El ACNUR comenzó una iniciativa de calidad con ORAC en 2011 que se prolongó durante todo 2012. La iniciativa incluye el examen de una serie de decisiones, la interacción personal con el personal en todos los niveles y la facilitación de comentarios en el contexto de la formación y otras actividades de apoyo. El trabajo que se realiza se basa en las buenas prácticas desarrolladas por el ACNUR a través de actividades aplicadas en otros Estados miembros y a escala internacional (matriz del informe anual).

<sup>(180)</sup> Aportación del ACNUR.

<sup>(181)</sup> Aportación del ACNUR.

<sup>(182)</sup> En agosto de 2012, en colaboración con el ACNUR, se lanzó el nuevo proyecto de aseguramiento de la calidad del procedimiento de asilo, denominado «Mejora de la calidad de las decisiones en Lituania». Su objetivo es evaluar y prestar ayuda en relación con el proceso de toma de decisiones y con la calidad de las decisiones sobre protección internacional que adopta el Departamento de Migración del Ministerio de Asuntos Internos, y promover la introducción de un mecanismo de calidad del procedimiento de asilo en primera instancia en Lituania. El proyecto cubrirá tanto el procedimiento acelerado como en ordinario y se centrará en la aplicabilidad de las disposiciones pertinentes en la Ley de Extranjería lituana; la evaluación de hechos; los argumentos jurídicos; el uso de pruebas, incluida la información sobre países de origen y la evaluación de la credibilidad interna y externa. El proyecto abordará asimismo otros factores que pueden influir en la calidad de las decisiones, como la representación jurídica, la interpretación y la adecuada formación y el control de la calidad. Durante el proyecto se desarrollarán herramientas de evaluación de la calidad y recomendaciones para los mecanismos de calidad del procedimiento de asilo en Lituania. Véase <http://www.migracija.lt/index.php?709979387>; fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(183)</sup> ACNUR, proyecto *Respuesta a la vulnerabilidad en el asilo*, véase <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/what-we-do/caring-for-vulnerable-groups/respone-to-vulnerability-in-asylum.html>; fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

forma continua la calidad jurídica y ayudar a los trabajadores del Consejo de Migración a aplicar el procedimiento de asilo de manera uniforme <sup>(184)</sup>.

Tras un estudio comparativo de los regímenes de aseguramiento de la calidad en otros Estados miembros, Francia (OFPRA) creó grupos de trabajo internos con objeto de preparar la posible instauración de un mecanismo permanente <sup>(185)</sup>.

Aunque la mayoría de los programas de aseguramiento de la calidad se centran sobre todo en las entrevistas de los procedimientos de asilo y en las resoluciones sobre las solicitudes de asilo, el Reino Unido está intentando ampliar su mecanismo de auditoría de la calidad con arreglo al «Marco de calidad de última generación» para abordar el proceso de asilo de principio a fin <sup>(186)</sup>.

### Matriz de calidad de la EASO

Como parte del apoyo permanente que presta la EASO, en 2012 se lanzó la matriz de calidad, cuyo propósito es cubrir de manera exhaustiva todas las áreas del SECA en un plazo de dos años. Los resultados se utilizarán para el desarrollo y mantenimiento de una base de datos de buenas prácticas, así como de mecanismos/herramientas y de proyectos/iniciativas en materia de calidad. La matriz de calidad permitirá también a la Oficina identificar las necesidades de apoyo de los Estados miembros. La primera fase operativa ha comenzado en enero de 2013, y el objetivo es cubrir un asunto fundamental en el procedimiento de asilo: la entrevista personal <sup>(187)</sup>.

En el Foro Consultivo celebrado en noviembre de 2012 se recibió información aportada por la sociedad civil sobre las actividades de la EASO en materia de calidad. Se recomendó la elaboración de normativas e indicadores sobre la evaluación de la calidad y la puesta en común de buenas prácticas. Se debatió la cuestión de que la sociedad civil participara de manera más activa en áreas particulares, como la determinación de la edad (menores no acompañados), así como la cuestión de cómo integrar la información externa facilitada por la sociedad civil para que puedan utilizarla de forma práctica los Estados miembros.

## 3.2.6. Apoyo a terceros países

### 3.2.6.1. Reasentamientos

Aunque varios Estados miembros tienen una larga tradición por lo que respecta al reasentamiento (por ejemplo, Finlandia, los Países Bajos, el Reino Unido, Irlanda, Dinamarca), algunos han aprobado en los últimos años leyes que proporcionan un fundamento jurídico a los programas de reasentamiento y/o los procedimientos para la adopción de cuotas de reasentamiento, ya sea mediante una resolución del Ejecutivo o con una votación en el Parlamento.

En 2012 se adoptó el Programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento <sup>(188)</sup>, que establece categorías y prioridades en este ámbito (incluido el reasentamiento de emergencia) y las prioridades específicas de reasentamiento en la Unión. Se aplicarán las cantidades a tanto alzado de 4 000 euros, 5 000 euros y 6 000 euros según el compromiso de contribución para los planes de acción de 2013 en el marco del FER III.

<sup>(184)</sup> Matriz del informe anual.

<sup>(185)</sup> Después de realizar el estudio comparativo en otros Estados miembros se establecieron cinco secciones de trabajo en 2012 sobre la calidad: 1. Documentación; 2. Entrevista; 3. Examen del caso; 4. Elaboración de decisiones; 5. Organización. El resultado serán unas herramientas eficaces, incluidas plantillas de evaluación y documentos de metodología, que podrían sistematizarse y usarse de modo permanente.

<sup>(186)</sup> En el curso de 2012, la UKBA inició el desarrollo de su «Marco de calidad de última generación» («NextGen») como parte del proyecto de mejora del procedimiento de asilo y a raíz del trabajo emprendido con el ACNUR bajo los auspicios del proyecto de integración de la calidad. En el nuevo marco, la atención pasa de las auditorías de calidad de la toma de decisiones en el proceso de asilo al examen de la organización como un conjunto, no solo el rendimiento de la calidad individual. En este sentido, la Agencia ha introducido una evaluación del proceso para cada etapa del proceso completo que se someterá a auditoría (por ejemplo, no recibir el archivo, no tener registros informáticos actualizados (CID) del equipo anterior, etc.). El desarrollo del marco continuó a lo largo de 2012 con aportaciones de las partes interesadas (incluido el ACNUR). A finales del año empezaron las iniciativas internas de experimentación con las herramientas y está previsto que el marco completo se presente formalmente en abril de 2013, que comienza un nuevo ejercicio presupuestario (aportación del ACNUR).

<sup>(187)</sup> En el *Informe anual de actividades de la EASO de 2012* se ofrece información más detallada.

<sup>(188)</sup> Véase Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo relativa al establecimiento de un programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento [COM(2009) 447 final] y las consiguientes modificaciones de la Decisión del Consejo sobre el FER (COM2009/0456 final — COD 2009/0127).

Salidas para reasentamiento en Estados miembros de la UE con asistencia del ACNUR, 2008-2012					
	2008	2009	2010	2011	2012
Países con programas de reasentamiento periódicos					
República Checa	23	17	48		25
Dinamarca	403	488	386	606	324
Finlandia	675	710	543	573	763
Francia	276	179	217	42	84
Alemania		2 064	457	22	323
Hungría					1
Irlanda	101	192	20	35	39
Países Bajos	580	347	430	479	262
Portugal	5	26	24	28	21
Rumanía			38		
España	8				80
Suecia	1 596	1 880	1 789	1 896	1 483
Reino Unido	697	969	695	424	989
Países con programas especiales de reasentamiento/aceptación de reasentamientos <i>ad hoc</i>					
Bélgica	6	54	2	19	
Grecia	2				
Italia	30	191	58		9
Luxemburgo		28			
Total	4 402	7 145	4 707	4 124	4 403

**Cuadro 4: Salidas para reasentamiento en Estados miembros de la UE con asistencia del ACNUR, 2008-2012.**  
Fuente: ACNUR.

Como se muestra en el cuadro 4, en 2012 hubo 4 403 salidas de refugiados reubicados hacia Estados miembros de la UE. Mientras que la mayoría de ellas se realizaron en el marco de programas periódicos de reasentamiento, Italia participó en proyectos de reasentamiento *ad hoc* de pequeña escala. En Francia, además de 84 llegadas de refugiados reasentados en 2012, se concluyó el programa para minorías religiosas de Irak <sup>(189)</sup>. En 2012, Eslovaquia actuó como país de tránsito para 234 refugiados (incluidos ocho nacimientos en Eslovaquia), cuyo destino último de reasentamiento eran otros países <sup>(190)</sup>. Hubo 174 refugiados evacuados al Centro de Tránsito de Emergencia Rumano, en Timisoara <sup>(191)</sup>. Hungría inició su primera operación de reasentamiento y recibió a su primer refugiado reasentado en 2012.

Salidas para reasentamiento en Estados miembros de la UE con asistencia del ACNUR, por región de asilo, 2012						
País de reasentamiento en la UE	Región de asilo					Total
	África	Asia y el Pacífico	Europa	OPNA	Las Américas	
República Checa		25				25
Dinamarca	40	233	9	41	1	324
Hungría			1			1
Finlandia	263	402	14	84		763
Francia	35	17	11	20	1	84
Alemania		10	112	201		323

<sup>(189)</sup> El programa especial para minorías religiosas de Irak representó el reasentamiento de 1 200 personas en un plazo de cinco años.

<sup>(190)</sup> Sobre la base del acuerdo suscrito entre el Gobierno eslovaco, el ACNUR y la OIM, Eslovaquia ha recibido durante el periodo de seis meses en su centro de asilo a 368 refugiados y personas en situación similar, incluidos 167 menores (desde el comienzo del proyecto en 2009) antes de su traslado al país de destino definitivo. El proyecto de centro de tránsito de emergencia o centros de tránsito para el reasentamiento es un proyecto *sui generis*, que se ha aplicado en la UE solo en Eslovaquia y Rumanía (matriz del informe anual).

<sup>(191)</sup> Desde su establecimiento en 2008, el Centro de Tránsito de Emergencia Timisoara ha recibido 1 171 refugiados, de los cuales 1 067 ya se han marchado a un país de reasentamiento; han nacido 16 bebés y han fallecido dos refugiados. En 2012 se evacuaron al Centro un total de 174 refugiados, la mayoría de origen iraquí (89). Los demás procedían de Eritrea (62), Etiopía (16) y Somalia (7).

Salidas para reasentamiento en Estados miembros de la UE con asistencia del ACNUR, por región de asilo, 2012						
Irlanda	26		8	5		39
Italia				9		9
Países Bajos	34	132	11	75	10	262
Portugal	-	1	1	19		21
España	-			80		80
Suecia	299	707	16	351	110	1 483
Reino Unido	644	149	3	193		989
Total	1 341	1 676	186	1 078	122	4 403

**Cuadro 5: Salidas para reasentamiento en Estados miembros de la UE con asistencia del ACNUR, por región de asilo (personas). Fuente: ACNUR.**

Aunque los programas de reasentamiento aplicados en los Estados miembros se basan, naturalmente, en un conjunto de principios comunes, sus políticas por lo que respecta a los países en los que se seleccionan los primeros refugiados y, en consecuencia, las nacionalidades de los beneficiarios, son distintas en algunos aspectos. A menudo esto va ligado a cuestiones de política exterior, a las comunidades ya establecidas de nacionales de terceros países, a los lazos tradicionales que se mantengan con ciertos terceros países o la comunidad de lengua.

Varios Estados miembros aceptaron el reasentamiento de refugiados de países afectados por los conflictos ocurridos en el norte de África (*Libia*) y el Oriente Próximo (*Irak*, *Siria*). Bélgica, España, Alemania y Suecia reasentaron a personas que necesitaban protección interna y que residían en Túnez desde la guerra civil en *Libia*, y refugiados que residían en *Jordania*, *Siria* y *Turquía* <sup>(192)</sup>. El cuadro 5 ofrece una imagen de otras regiones de las que proceden los reasentamientos en la UE.

Cuota de reasentamiento de los Estados miembros de la UE, 2012 y 2013		
Estado miembro (por año)	Cuota total 2012	Cuota total 2013
Bélgica	-	100
República Checa	40	40 (pendiente confirmación)
Dinamarca (programa plurianual 2012-2013)	500	500
Finlandia	750	750
Francia	100	100
Alemania	300	300
Hungría	10	10
Irlanda	-	80
Países Bajos (programa plurianual 2011-2014)	500	500
Portugal	30	30
Rumanía	0	40
España	-	30
Suecia	1 900	1 900
Reino Unido	750	750
TOTAL	4 580	4 580

**Cuadro 6: Cuota de reasentamiento de los Estados miembros de la UE, 2012 y 2013. Fuente: ACNUR <sup>(193)</sup>.**

<sup>(192)</sup> En 2011, Bélgica reasentó a 25 nacionales de Eritrea y el Congo huidos del conflicto libio. Alemania admitió a 300 personas en el programa de reasentamiento en 2012. De ellas, 105 eran nacionales iraquíes procedentes de Turquía, y 205 llegaron de Túnez (nacionales de Sudán, Eritrea, Etiopía, Congo, Nigeria, Pakistán y Somalia). España organizó una misión de selección al campo de Shousha (Túnez) en junio de 2012, como parte de la ejecución del programa nacional de reasentamiento. Este programa permitió reasentar en España a 80 refugiados huidos del conflicto libio.

<sup>(193)</sup> Período de referencia: enero a diciembre, salvo para el Reino Unido: abril a finales de marzo.



El cuadro 6 muestra que los Estados miembros con cuotas de reasentamiento periódicas tienen previsto asignar unas cuotas similares el año próximo. Mientras que Finlandia <sup>(194)</sup>, Suiza <sup>(195)</sup> y el Reino Unido <sup>(196)</sup> tienen cuotas anuales, los Países Bajos <sup>(197)</sup> y Dinamarca <sup>(198)</sup> añaden flexibilidad con la aplicación de cuotas plurianuales. Los Estados miembros cuyos programas de reasentamiento son más recientes, como Bélgica <sup>(199)</sup>, la República Checa, Francia <sup>(200)</sup>, Alemania <sup>(201)</sup>, Hungría <sup>(202)</sup>, Portugal y Rumanía, asignaron también cuotas de reasentamiento para 2013. Además, España adoptó un programa nacional de reasentamiento con una cuota de 30 <sup>(203)</sup> plazas y Bulgaria tomó la decisión en junio de 2012 de participar en el Programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento <sup>(204)</sup>.

Dada la cada vez más difícil situación en relación con la seguridad, el 31 de agosto de 2012, el ACNUR hizo un llamamiento para el reasentamiento de 500 personas especialmente vulnerables de Siria <sup>(205)</sup>.

Los Estados miembros también seleccionan refugiados procedentes de un conjunto más amplio de países que reciben refugiados y de nacionalidades, según lo establecido en sus programas de asignación anual. Bélgica tiene previsto centrarse en el reasentamiento de refugiados de la región africana de los Grandes Lagos, en la República Democrática del Congo y en Burundi. En 2013, Finlandia recibirá a refugiados en sur de África, a refugiados urbanos de diversas nacionalidades en Egipto y a refugiados afganos en Irán; a refugiados iraquíes, iraníes, afganos y somalíes en Turquía, y a refugiados seleccionados a partir de los expedientes de emergencia <sup>(206)</sup>. Portugal selecciona fundamentalmente refugiados de países africanos <sup>(207)</sup>. Suecia acoge refugiados para reasentamiento procedentes de varios primeros países de asilo africanos, de Latinoamérica y de Irán (afganos) <sup>(208)</sup>. Dinamarca reservó cerca de 400 plazas para refugiados butaneses en Nepal, refugiados birmanos en Malaysia, refugiados colombianos en Ecuador, 30 plazas para personas con necesidad especial de tratamiento médico y 75 plazas para casos urgentes. Asimismo, Suecia, Finlandia, los Países Bajos e Irlanda participan en el reasentamiento de emergencia de refugiados procedentes de todo el mundo (también por razones médicas) a partir de los expedientes presentados en papel, lo que constituye un elemento crucial del programa de reasentamiento para salvar vidas.

<sup>(194)</sup> La política relativa a la cuota de refugiados permanecerá al nivel actual, es decir, 750 personas (cuestionario REM).

<sup>(195)</sup> El programa de reasentamiento sueco se fija por año natural. Una gran parte de la cuota anual se asigna a casos de los expedientes presentados en papel, incluida una subcuota de emergencia. Todos los casos seleccionados para reasentamiento tienen necesidades de protección y debe presentarlos el ACNUR. La asignación total para 2012 fue de 1 900 (Fuente: Consejo de Migración de Suecia) (cuestionario REM).

<sup>(196)</sup> Los programas de reasentamiento del Reino Unido tienen el objetivo de aliviar la carga que representan las situaciones de presencia prolongada de refugiados, en las que el reasentamiento es la única solución viable. En el último programa del año que finalizó el 31 de marzo de 2012, el Reino Unido alcanzó su cuota de 750 por primera vez. El Reino Unido no acepta el reasentamiento de refugiados en situaciones de emergencia: su política es ofrecer ayuda y asesoramiento para aliviar la situación *in situ*.

<sup>(197)</sup> Al igual que en años anteriores, la cuota de los Países Bajos en 2012 fue de 500 refugiados, que suele ser la media anual. Para el periodo 2012-2015, esto representa que el país tendrá que realojar a un total de 2 000 refugiados. De esta cifra, aproximadamente 400 personas serán seleccionadas por medio de misiones de reasentamiento, y en torno a 100 refugiados serán realojados conforme a las propuestas del ACNUR.

<sup>(198)</sup> Dinamarca ha reasentado a refugiados desde 1978, y desde 1989 la cuota se ha fijado en 500 plazas al año. Como regla general, la cuota se mantiene en 500 al año, pero el 1 de julio de 2005 el criterio cambió y ahora hay una cuota flexible de 1 500 personas en tres años. Las categorías para las plazas de la cuota son las siguientes: 1) refugiados procedentes de países seleccionados, 2) refugiados gravemente enfermos que necesitan tratamiento inmediato y 3) país de residencia (casos urgentes). Todos los años, el ministro de Justicia toma la decisión, a partir de la recomendación del Servicio de Inmigración de Dinamarca, sobre cómo se van a distribuir las plazas entre las tres categorías.

<sup>(199)</sup> El 25 de mayo de 2012, el secretario de Estado belga para las políticas de asilo y migración anunció que Bélgica participaría en 2013 en el Programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento y se comprometió por primera vez a reasentar a 100 personas. Este compromiso más estructural del Gobierno belga es la continuación de dos proyectos *ad hoc* que culminaron con éxito el año anterior.

<sup>(200)</sup> Cabe destacar que en Francia el recuento de la cuota se realiza a partir del número de «casos», no de «personas».

<sup>(201)</sup> El programa de reasentamiento alemán está previsto, en un principio, para un periodo de tres años: hasta 2014, Alemania admitirá cada año 300 refugiados especialmente vulnerables. Para 2013, se admitirá a 200 refugiados de Siria y a 100 refugiados iraquíes procedentes de Turquía.

<sup>(202)</sup> Para el año natural de 2012, Hungría se comprometió a reasentar a un máximo de diez personas pertenecientes a la categoría de «procedentes de un país o región designados para la ejecución del programa regional de protección». El primer programa de reasentamiento se ejecutó en 2012 y sigue en curso. En el marco del programa, un refugiado iraní procedente de Ucrania se reasentó el 29 de noviembre de 2012 (cuestionario REM).

<sup>(203)</sup> El 28 de diciembre de 2012, el Gobierno español adoptó un nuevo programa nacional de reasentamiento con arreglo a la primera disposición adicional de la Ley reguladora del derecho de asilo de España. Como parte del programa, España se ha comprometido a reasentar a 30 beneficiarios de protección internacional. El perfil de los refugiados no está definido aún y se basará en las prioridades que establezca el Programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento (matriz del informe anual).

<sup>(204)</sup> El Gobierno de la República de Bulgaria decidió participar en el Programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento el 13 de junio de 2012 y, a tal efecto, se formó un grupo interdepartamental de expertos que prepararon un programa experimental de reasentamiento cuyo inicio está previsto para 2014.

<sup>(205)</sup> Red Europea de Reasentamiento: Boletín de 1 de octubre de 2012, p. 2.

<sup>(206)</sup> La cuota de reasentamiento de refugiados para 2012 se distribuye como se indica a continuación: refugiados de Afganistán en Irán (200 personas); refugiados de Myanmar/Birmania en Tailandia y los denominados «refugiados urbanos» (un máximo de 30 personas) en Tailandia (en conjunto 150 personas); refugiados del Congo en Ruanda (150 personas); refugiados de Irak, Irán, Afganistán y Somalia en Turquía (en conjunto 150 personas); casos de emergencia (100 personas) (cuestionario REM).

<sup>(207)</sup> En el ámbito de aplicación del plan anual de reasentamiento, Portugal acogió a 30 refugiados que se encontraban bajo mandato del ACNUR en Túnez, Egipto, Kenia, Turquía, Marruecos, Senegal, Etiopía y Tailandia. Reasentó a 30 nacionales de terceros países: República Democrática del Congo, Burundi, Somalia, Sudán, Etiopía, Liberia, Irán, Eritrea, Afganistán, Guinea Conakry (cuestionario REM).

<sup>(208)</sup> La cuota de reasentamiento de refugiados para 2012 se distribuye como se indica a continuación: Kenia (refugiados de Somalia): 350; Sudán (refugiados de Eritrea y Etiopía): 150; Yibuti (diversas nacionalidades): 100; Túnez (diversas nacionalidades): 200; Irán (refugiados de Afganistán): 400; Ecuador/Costa Rica (refugiados de Colombia): 130; grupo (diversas nacionalidades): 220; casos de emergencia (diversas nacionalidades): 350; total: 1 900. Fuente: Consejo de Migración de Suecia (cuestionario REM).

Alemania <sup>(209)</sup> e Irlanda <sup>(210)</sup> resaltaron la importancia de la ayuda financiera del FER a los programas de reasentamiento de varios Estados miembros. El ejercicio de compromiso de reasentamiento realizado por el FER mostró que aumenta el número de Estados miembros que participan en actividades de reasentamiento. Para 2012 hay 10 Estados miembros que se han comprometido a reasentar a 3 083 personas, con una financiación de 12,3 millones de euros. En mayo de 2012 hubo otra ronda para recabar el compromiso de los Estados miembros en el marco del FER. En total, los Estados miembros se comprometieron a cubrir 3 962 plazas.

En el ámbito del reasentamiento, el ACNUR desempeña una función esencial en la que suele participar la sociedad civil. Los ayuntamientos pueden participar también en los procesos de reasentamiento <sup>(211)</sup>.

Cabe destacar que el inesperado aumento de nuevos solicitantes en varios Estados miembros está dificultando la acogida de refugiados reasentados, debido a la escasa capacidad de alojamiento. Francia <sup>(212)</sup> y Suecia <sup>(213)</sup> plantearon esta cuestión.

### La EASO y el reasentamiento

El primer seminario de la EASO sobre la política de la UE en materia de reasentamiento se celebró los días 22 y 23 de octubre de 2012. La reunión se centró en la situación de los regímenes de reasentamiento nacionales, en los fondos de la UE disponibles para reasentamientos y en la solidaridad considerada desde la perspectiva de la sociedad social. La Oficina respaldará el reasentamiento de emergencia y convocará una reunión de coordinación con los Estados miembros de la UE y el ACNUR a principios del otoño de cada año, con el fin de identificar las necesidades de reasentamiento en Europa y prestar apoyo a los Estados miembros para asumir compromisos anuales y procurar la complementariedad de los flujos de entrada en función de la disponibilidad de financiación de la UE en este ámbito <sup>(214)</sup>.

### 3.2.6.2. Desarrollo de capacidades en terceros países

Algunos Estados miembros realizan actividades de desarrollo de capacidades en terceros países vecinos de la UE o en países situados en otras regiones del mundo.

<sup>(209)</sup> Proyecto de reasentamiento financiado por el Fondo Nacional para Refugiados de 2013. El proyecto cubría la organización del proceso de reasentamiento, desde las misiones para realización de entrevistas, los programas de orientación cultural, los exámenes médicos, la organización de los viajes en vuelos chárter a Alemania, el alojamiento en centros de acogida durante 14 días, incluido un curso de orientación y lengua alemana.

<sup>(210)</sup> St. Catherine's Community Services recibe financiación del Fondo Europeo para los Refugiados (FER) para poder seguir prestando apoyo al reasentamiento de 13 familias rohingya (Myanmar/Birmania) en su nueva vida en Carlow. El propósito de este proyecto es que el grupo objetivo pueda llegar a valerse por sí mismo y acceder a los servicios ordinarios cuando concluya el proyecto. El programa incluye una amplia variedad de acciones, como un centro de encuentro, apoyo para que los adultos adquieran capacidades que le permitan desenvolverse con independencia, facilitadores para grupos de hombres y mujeres y asistencia para jóvenes. Un elemento crucial del proyecto es la labor que realiza St. Catherine entre las agencias para coordinar los apoyos y desarrollar una estrategia de integración que abordará las deficiencias detectadas en los servicios al final del proyecto.

<sup>(211)</sup> En la República Checa se celebró una fructífera reunión entre las distintas partes interesadas, en la que participaron el Ministerio del Interior, el ACNUR, representantes municipales, ONG, así como expertos extranjeros. Véase <http://www.resettlement.eu/news/national-resettlement-stakeholder-meeting-czech-republic>. En Bélgica, Bulgaria, Italia, Portugal, Alemania y España se celebraron actos similares en el marco del proyecto «Vinculación en el reasentamiento de la UE», ejecutado conjuntamente por el ACNUR, la OIM y la CCIM. En un sentido más amplio, este proyecto lanzó también la Red Europea de Reasentamiento, una red inclusiva que apoya el desarrollo del reasentamiento en Europa mediante la conexión de una serie de agentes implicados en el reasentamiento de refugiados. Véase <http://www.resettlement.eu/>.

<sup>(212)</sup> De las 134 personas seleccionadas en 2011 para su reasentamiento en 2012, solo pudo trasladarse a Francia a 54 a causa de la falta de capacidad de acogida (quedan 80 por trasladar), pero se desarrollaron herramientas específicas de modo que las personas que iban a ser reasentadas en años anteriores pudieran ser trasladadas realmente, lo que permitió que hubiera 90 llegadas en 2012, en comparación con las 55 de 2011.

<sup>(213)</sup> Un aumento generalizado en el número de solicitantes de protección internacional está planteando dificultades en el sistema de acogida. Cada vez resulta más difícil encontrar plaza en un municipio para las personas que disponen de permiso de residencia/de reasentamiento. Esto, a su vez, influye en los plazos de tramitación; retrasa las salidas de los refugiados reasentados a Suecia (matriz del informe anual).

<sup>(214)</sup> En el Informe anual de actividades de la EASO de 2012 se ofrece información más detallada.



Por lo que respecta a los países próximos a la UE, varios Estados miembros se basaron en el Proceso de Praga [entre ellos, la República Checa <sup>(215)</sup>, Polonia <sup>(216)</sup>, el Reino Unido <sup>(217)</sup>, Suecia <sup>(218)</sup>] o en acuerdos de cooperación bilaterales [entre Hungría y Serbia <sup>(219)</sup>, entre Polonia y Ucrania <sup>(220)</sup>, entre el Reino Unido y Turquía <sup>(221)</sup>, entre Suecia (en colaboración con Polonia) y Armenia <sup>(222)</sup>].

En el caso de los países situados en otras regiones del mundo, los Estados miembros mencionaron su apoyo a programas de la UE de protección regional (Países Bajos <sup>(223)</sup>, Reino Unido <sup>(224)</sup>) o proyectos nacionales en África y Asia Menor (Bélgica <sup>(225)</sup>, Dinamarca <sup>(226)</sup>, Reino Unido <sup>(227)</sup>).

## La EASO y la dimensión exterior

En 2012, la EASO participó en la misión a Jordania que organizó la Comisión Europea como parte del diálogo UE-Jordania sobre migración, movilidad y seguridad, y manifestó su intención de cooperar en el marco de las asociaciones de movilidad de la UE con Túnez y Marruecos <sup>(228)</sup>. Además, la EASO participó en varias reuniones del Proceso de Budapest: una de ellas giró en torno a la Europa sudoriental, y la Oficina contribuyó de manera significativa al desarrollo de los aspectos relativos al asilo en el proceso de redacción de la Declaración de las Regiones de la Ruta de la Seda. De manera experimental, la EASO está colaborando también en la iniciativa «Calidad y formación en los procesos de asilo», que se realiza en el contexto de la Iniciativa Específica del Proceso de Praga.

<sup>(215)</sup> La **República Checa** participa de forma activa en las actividades del Proceso de Praga, en particular, por su condición de estado principal del proceso, así como de país principal de uno de los proyectos experimentales sobre la migración circular aplicada en el marco de la iniciativa específica de la CE sobre la ejecución del plan de acción del proceso. Los resultados del proyecto experimental contribuirán al debate con otras plataformas como el diálogo Rusia-UE sobre la migración, en el Grupo de trabajo de la Asociación Oriental sobre migración y asilo (cuestionario REM).

<sup>(216)</sup> La Oficina de Extranjería participa en el proyecto del Proceso de Praga, «Calidad y formación en el proceso de asilo», con arreglo al cual formadores del currículo de formación de la EASO de Alemania y Suecia impartieron sesiones de formación electrónica y presencial en ruso sobre el módulo «Inclusión». A la sesión de formación realizada en Varsovia asistieron los miembros del personal de las oficinas de inmigración de Moldavia, Bielorrusia, Armenia, Georgia y Kirguistán. Polonia fue el país anfitrión de una visita de estudio para el socio de Ucrania en el marco de la Iniciativa Específica del Proceso de Praga. Dos formadores polacos (del módulo «Inclusión») impartirán una sesión de formación presencial para el representante de Ucrania. Además, un representante de la Oficina de Extranjería participó en una reunión de expertos en el marco de la Asociación Oriental (panel sobre migración y asilo): la información sobre países de origen (COI) en el contexto del proceso de determinación del estatus de refugiado (matriz del informe anual).

<sup>(217)</sup> En el marco de la iniciativa específica del Proceso de Praga, el Reino Unido ha decidido organizar en su territorio una visita de estudio para el país asociado (Georgia) de modo que este pueda tener una visión de conjunto de los procesos de asilo, de la formación y de la calidad, con demostraciones prácticas de la plataforma del currículo de formación de la EASO (cuestionario REM).

<sup>(218)</sup> **Suecia y Alemania**, en estrecha colaboración con la EASO y el ACNUR, desarrollaron activamente la herramienta CEA (Currículo Europeo de Asilo) con sus socios de los países vecinos del Este, en especial los incluidos en la Asociación Oriental. Como parte de la ejecución del plan de acción del Proceso de Praga, que es el principal diálogo sobre la migración oriental de la UE, el proyecto experimental tiene el objeto de dar formación a los trabajadores que se ocupan de los casos de asilo y a los responsables de la toma de decisiones en la materia sobre el módulo del CEA «Inclusión» (cuestionario REM). El Consejo de Migración de Suecia tiene también la función de prestar asistencia general a la Asociación Oriental sobre migración y asilo durante 2012, cuyo objeto es respaldar a la Comisión y a los países participantes en la planificación y realización de paneles y reuniones de expertos.

<sup>(219)</sup> **Hungría y Serbia** han adoptado un plan de acción que incluye ejecución de operaciones conjuntas, formación en materia de cumplimiento de la ley, armonización legislativa, desarrollo de capacidades en materia de migración y asilo, y establecimiento de un punto de contacto común (cuestionario REM).

<sup>(220)</sup> En 2012, la Oficina de Extranjería participó en la ejecución de un proyecto para reforzar la capacidad de acogida de Ucrania en relación con los solicitantes de protección internacional (cofinanciado con fondos del Ministerio de Asuntos Exteriores). Uno de los elementos del proyecto fue el sistema de asilo polaco. En el marco del proyecto, 12 representantes del Servicio de Migración de Ucrania participaron en una visita de estudio a Polonia. Uno de ellos participó en noviembre de 2012 en un curso de dos semanas en el Departamento para Procedimientos relativos a Refugiados, de la Oficina de Extranjería; dos de ellos participaron en el Departamento de Asistencia Social, y tres representantes de ONG ucranianas participaron en un curso de formación de dos semanas organizado por una ONG polaca.

<sup>(221)</sup> Apoyo constante a Turquía en la gestión de la migración mixta mediante la provisión de un programa de Retorno Voluntario Asistido (RVA). La Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Turquía es el socio encargado de la ejecución del proyecto. Los migrantes irregulares que se encuentran en centros de repatriación pueden solicitar el retorno voluntario a su país de origen. El régimen de RVA permite un retorno digno, y el socio en la ejecución del proyecto se encarga del billete, de la documentación del viaje y de prestar asistencia en el proceso de salida del país. El RVA ofrece una vía alternativa a las autoridades turcas para resolver los casos y alivia las presiones de su centro de repatriación. La embajada británica en Ankara ha patrocinado, por medio del Fondo de retorno y reintegración de la Oficina de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth (RRF), tres seminarios a los que han asistido representantes del ámbito académico, ONG y funcionarios de la Oficina de Migración y Asilo, del Ministerio del Interior, para elaborar y debatir una nueva ley sobre el asilo para Turquía. A través también de la RRF, una serie de funcionarios de la Oficina acudieron al *Home Office* (Ministerio del Interior) del Reino Unido para aprender de los funcionarios británicos encargados de la elaboración de legislación secundaria en materia de inmigración, de las normas, los procesos y la divulgación al público de información sobre migración (cuestionario REM).

<sup>(222)</sup> Junto con **Polonia, Suecia** gestiona un proyecto de hermanamiento para apoyar al Servicio de Migración Estatal de Armenia en la gestión de la migración en este país. El proyecto tiene el propósito de acercar a Armenia a la legislación y las buenas prácticas de la UE en la gestión de la migración y el asilo (cuestionario REM).

<sup>(223)</sup> Los **Países Bajos** están haciendo un esfuerzo para reforzar la protección de los refugiados en sus regiones de origen. Financian proyectos grandes que contribuyen al desarrollo de capacidades en favor de los refugiados de los países en cuestión. Durante la reunión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), los Países Bajos defendieron una pronta ejecución de los programas de protección regional en relación con el problema de los refugiados sirios (cuestionario REM).

<sup>(224)</sup> El **Reino Unido** financia los planes de la UE para programas de protección regional a fin de abordar la salida de refugiados de Siria.

<sup>(225)</sup> En 2010, la autoridad belga en materia de asilo (CGRS) y su entidad homóloga en Burundi (ONPRA) han firmado un acuerdo de cooperación. Expertos de CGRS impartirán sus conocimientos especializados al personal de ONPRA, la recién creada autoridad en materia de asilo. Los conocimientos serán de carácter práctico y teórico, mediante la utilización de diversos módulos del Currículo Europeo de Asilo (CEA). El proyecto se ha prolongado hasta finales de 2012 y se han incorporado otros módulos, entre ellos, Exclusión, Evaluación de elementos de prueba y COI. Ambas partes han acogido favorablemente la iniciativa.

<sup>(226)</sup> El Ministerio de Asuntos Exteriores gestiona y ejecuta la Iniciativa sobre Regiones de Origen, que incluye la cooperación en aspectos del programa relativos a las políticas danesas en materia de refugiados y asilo. En este momento, la Iniciativa financia actividades en doce países: Kenia, Afganistán, Somalia, Etiopía y Sudán del Sur — todos ellos países del programa prioritarios para la asistencia bilateral danesa — así como Irak, Jordania, Siria, Costa de Marfil, Liberia, Yemen y Guinea. Está previsto que para 2012 se hayan destinado más de 2 000 millones de coronas danesas (270 millones de euros) a la Iniciativa de las Regiones de Origen.

<sup>(227)</sup> El Departamento de Desarrollo Internacional (DFID), que financió al ACNUR en Kenia con cerca de 9 millones de libras en 2012, implica y respalda a las autoridades del país, incluido el Departamento de Asuntos relacionados con los Refugiados, del Ministerio de Inmigración, en actividades de protección y asistencia (cuestionario REM).

<sup>(228)</sup> Véase *Informe anual de actividades de la EASO de 2012*.



## 4. Funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)

### 4.1. Acceso al procedimiento de asilo

En su sentido más literal, el acceso a un procedimiento nacional de asilo presupone el acceso al territorio, pero se refiere también a la posibilidad de registrar una solicitud, y a la disponibilidad de información en la que se explique el procedimiento de asilo y los derechos y obligaciones de los solicitantes de protección internacional.

Aunque periódicamente se escuchan propuestas relativas a la oferta de algún tipo de entrada protegida <sup>(229)</sup>, el acceso al territorio sigue siendo un requisito previo para acceder a los sistemas nacionales de asilo de los Estados miembros <sup>(230)</sup>. Recientemente se han planteado serias dudas en relación con el acceso de los solicitantes de protección internacional a Europa, dado que las medidas dirigidas contra la inmigración irregular afectan asimismo a estas personas como parte de los flujos de migración mixtos. También en 2012 se informó de algunos casos en los que los solicitantes de protección internacional fueron obligados a regresar al tercer país del que procedían sobre la base del concepto de «tercer país seguro» sin garantías de no devolución <sup>(231)</sup>.

La práctica que se utilizaba antes consistente en obligar a los migrantes a volver mediante acciones disuasorias emprendidas en el mar se prohibió en febrero de 2012 en virtud de la sentencia del TEDH en el asunto *Hirsi Jamaa y otros contra Italia* <sup>(232)</sup>.

---

<sup>(229)</sup> Ninguno de los Estados miembros de la UE permite en la actualidad que los solicitantes de protección internacional presenten sus solicitudes en representaciones diplomáticas fuera de su territorio. En 2012, el Consejo Italiano para los Refugiados (CIR) publicó el informe *Exploring Avenues for Protected Entry in Europe* (Explorar nuevas vías para la entrada protegida en Europa). El informe examina formas complementarias de acceso al asilo en Europa desde el extranjero, y está basado en las experiencias de una serie de países europeos, así como en entrevistas con las partes interesadas a escala nacional y de la UE. El informe se elaboró en el marco del proyecto «E.T. entra en el territorio: exploración de nuevas formas de acceso a los procedimientos de asilo», cofinanciado por la Comisión Europea en el marco del Fondo Europeo para los Refugiados. Acciones de la UE 2009.

<sup>(230)</sup> En el curso de 2012, **Eslovenia** suprimió la posibilidad de presentar solicitudes de asilo en las representaciones diplomáticas en terceros países (matriz del informe anual). En **España**, esta opción se eliminó al entrar en vigor la Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo. IGC, *Blue Book 2012* (Libro Azul 2012), p. 336. Los **Países Bajos** ofrecen aún asilo diplomático por ley, pero solo en casos muy excepcionales (con arreglo a *Staatscourant*, TBV 2003/33 C5/25 (TK) (12 de enero de 2003, 19,637, nº 719).

<sup>(231)</sup> El ACNUR destacó que había un Estado miembro en el que se negaba a las personas en el ámbito de competencia del ACNUR, incluidos menores no acompañados, el acceso a los procedimientos de asilo, aunque estas se presentaran ante la Policía y declararan que habían entrado de forma irregular y que deseaban solicitar protección internacional. Estas personas permanecían bajo control exclusivo de la Policía algunas horas, antes de que se les obligara a regresar al tercer país, del que fueron expulsados a continuación. En otro Estado miembro, se notificó al ACNUR que varias personas en el ámbito de su competencia fueron obligadas a regresar antes de 48 horas de su llegada, en clara vulneración del derecho de solicitud de asilo. En otro Estado miembro, el ACNUR recibió noticia de que a algunas personas que intentaron solicitar protección internacional en pasos fronterizos se les había denegado el acceso con la justificación de que la Guardia de Fronteras había solicitado que se considerara Rusia como tercer país seguro (aportación del ACNUR).

<sup>(232)</sup> Véase 3.2.1.6.

En el asunto *Hirsi Jamaa y otros contra Italia* (nº 27765/09) <sup>(233)</sup>, el TEDH dictó sentencia sobre el retorno a Libia de nacionales de Somalia y Eritrea que fueron interceptados a 35 millas al sur de Lampedusa, en la zona de actividad marítima de salvamento y búsqueda responsabilidad de Malta. Estos somalíes y eritreos fueron trasladados a buques militares italianos y entregados a las autoridades libias sobre la base de acuerdos bilaterales. El TEDH se pronunció por primera vez sobre la jurisdicción extraterritorial en casos en los que se devuelve a nacionales de terceros países, y estimó que siempre que un Estado ejerza su autoridad sobre una persona fuera de su territorio, tiene la obligación de garantizar los derechos reconocidos a esa persona. En este caso, Italia había realizado la operación de salvamento en alta mar en buques de las fuerzas armadas italianas, cuya tripulación estaba compuesta por personal militar italiano, por lo que los solicitantes de asilo estaban *de iure* y *de facto* bajo control de las autoridades italianas. El TEDH concluyó que los solicitantes de asilo habían corrido el riesgo de ser objeto de un trato inhumano o degradante, tanto en Libia como en sus países de origen. Por un lado, habida cuenta de la situación existente en Libia en el momento de los hechos (es decir, condiciones de internamiento inhumanas para migrantes irregulares, riesgo de devolución a sus países de origen en cualquier momento o condiciones de vida precarias y exposición a actos racistas) el Tribunal consideró que se había vulnerado la prohibición de los tratos inhumanos o degradantes. Por otro lado, estimó que al trasladar a los solicitantes de asilo a Libia, las autoridades italianas sabían o debían saber que no había suficientes garantías para protegerles del riesgo de ser devueltos arbitrariamente a sus países de origen, dado que Libia no era signataria de la Convención de Ginebra. La situación en Somalia era de inseguridad generalizada, mientras que en Eritrea, cualquier persona tiene probabilidad de ser objeto de tortura y detención en condiciones inhumanas por el mero hecho de salir del país de forma irregular. Conviene subrayar que el TEDH consideró que el hecho de que estas personas no hubieran solicitado protección internacional no eximía a Italia de su responsabilidad, ya que el principio de no devolución emana también de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Además, el Tribunal consideró que los hechos habían constituido una expulsión colectiva, puesto que el traslado a Libia se había efectuado sin un examen o procedimiento de identificación individual. Por último, el TEDH subrayó que el derecho a la tutela judicial no se había respetado, dado que no se informó a los solicitantes sobre el lugar al que se les devolvía en Libia, y dado que, en la práctica, la tutela no tenía efectos suspensivos, como es obligatorio en casos en los que debía aplicarse el principio de no devolución.

Un asunto que suscita especial preocupación es la situación en los enclaves españoles de Ceuta y Melilla, donde los solicitantes de protección internacional, en particular, se enfrentan a largas demoras en la tramitación de sus solicitudes de asilo y donde se aplica, según informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, un enfoque del asilo diferente al de la península <sup>(234)</sup>.

Los pasos fronterizos desempeñan un papel crucial por lo que se refiere al acceso a los sistemas nacionales de asilo. En España, la Oficina de Asilo y Refugio organizó sesiones de formación sobre el acceso al procedimiento de asilo dirigidas a las autoridades competentes de las zonas fronterizas y los centros de detención de inmigrantes durante 2012 <sup>(235)</sup>. En Polonia se realizan actividades de formación activa en los puntos fronterizos para garantizar el acceso a la protección <sup>(236)</sup>. En Letonia se firmó un acuerdo sobre el control de fronteras entre la Guardia de Fronteras, el ACNUR y el Centro Letón de Derechos Humanos como socio, con la intención de que los guardias de fronteras entendieran mejor la necesidad de identificar las necesidades de protección de las personas que llegan de manera irregular y garantizar su acogida y su derivación rápida al procedimiento de asilo <sup>(237)</sup>. En Lituania <sup>(238)</sup> hay en marcha un proyecto similar.

Las políticas de internamiento podrían asimismo complicar el acceso al procedimiento de asilo <sup>(239)</sup>.

<sup>(233)</sup> Sentencia del Tribunal de 23 de febrero de 2012. El texto completo está disponible en: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109231>.

<sup>(234)</sup> Véase Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Spain must make a priority the fight against racism, now more than ever – UN expert* (España debe dar prioridad a la lucha contra el racismo, ahora más que nunca. Experto de las Naciones Unidas), 28 de enero de 2013, <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12954&LangID=E>; fecha de consulta del sitio: 12 de abril de 2013. Las especificidades de ambos enclaves españoles se derivan del hecho de que las disposiciones del Reglamento Schengen no afectan a las normas especiales que rigen en estas ciudades, como se recoge en el Código de Fronteras de Schengen. En todo caso, las reglas relativas al tiempo de tramitación de las solicitudes de protección internacional en Ceuta y Melilla son las mismas que para el resto del país, con la particularidad de que en estas dos ciudades hay unos niveles elevados de presentación de solicitudes.

<sup>(235)</sup> Matriz del informe anual.

<sup>(236)</sup> En **Polonia**, el ACNUR y algunas ONG realizan inspecciones en los pasos fronterizos, con arreglo al acuerdo sobre cooperación y coordinación entre el ACNUR y la Guardia de Fronteras firmado el 21 de octubre de 2009 en relación con el acceso al procedimiento de asilo para las personas que necesitan protección internacional. La Guardia de Fronteras realiza también actividades con el propósito de facilitar el acceso de los extranjeros que se encuentran en centros de internamiento a los representantes de organizaciones no gubernamentales. El ACNUR en colaboración con las ONG efectúa supervisiones periódicas de estos centros. Los Guardias de Fronteras distribuyen folletos con los datos de contacto de ONG que facilitan ayuda a los solicitantes de protección internacional.

<sup>(237)</sup> Aportación del ACNUR.

<sup>(238)</sup> Aportación del ACNUR.

<sup>(239)</sup> Por ejemplo, en **Bulgaria**, después de presentar una solicitud de asilo, los procedimientos ante la Agencia Estatal para los Refugiados comienzan solo una vez que se el solicitante ha realizado el registro en persona, lo que resulta difícil mientras la persona esté en un centro cerrado. Véase Comité Búlgaro de Helsinki, *Human Rights in Bulgaria in 2012 (Annual Report)* [Los derechos humanos en Bulgaria (Informe anual)] ([http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID\\_ITEMS=33936](http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=33936)); fecha de consulta del sitio: 12 de abril de 2013.

Grecia siguió haciendo frente a dificultades por lo que respecta al registro de solicitudes propiamente dicho <sup>(240)</sup>. El nuevo Servicio Griego de Asilo, no obstante, se ha comprometido a garantizar un acceso sin trabas al procedimiento de asilo <sup>(241)</sup>. En Italia se han desarrollado herramientas informáticas para facilitar el registro de solicitudes <sup>(242)</sup>.

Por lo que atañe al suministro de información, muchos Estados miembros han redoblado sus esfuerzos para garantizar que los solicitantes estén mejor informados sobre los procedimientos de asilo. A tal fin se realizaron hojas informativas, folletos, una guía de bienvenida y herramientas audiovisuales <sup>(243)</sup>. Se desarrolló material informativo específico para menores no acompañados <sup>(244)</sup> y sobre cuestiones relativas al género <sup>(245)</sup>, la orientación sexual y la identidad de género <sup>(246)</sup>.

## 4.2. Acceso a representación jurídica y a servicios de interpretación

La prestación de asesoramiento y asistencia jurídica a los solicitantes de asilo ayuda a mantener un procedimiento de asilo justo y a respetar los derechos de estos.

En la mayoría de los Estados miembros, los solicitantes de protección internacional tienen derecho a algún tipo de asistencia y representación jurídica gratuitas. Mientras que un número limitado de Estados miembros ofrecen representación jurídica gratuita a todos los solicitantes en todas las fases del procedimiento de asilo <sup>(247)</sup>, la mayoría limitan esta asistencia a la fase de recurso <sup>(248)</sup>, o permiten la representación tanto durante la entrevista como durante el recurso solo a los menores no acompañados y/o a los solicitantes cuyo expediente se tramita por el procedimiento acelerado <sup>(249)</sup>.

<sup>(240)</sup> A lo largo de 2012, el ACNUR identificó continuas dificultades de acceso al procedimiento de asilo en Petrou Ralli. Durante el prolongado periodo de transición, el procedimiento de asilo en primera instancia sigue adoleciendo de escasa dotación de personal, lo que deriva en un acceso sumamente limitado al procedimiento de asilo en Atenas y otras localidades. Las solicitudes nuevas de protección internacional (de personas que no están detenidas) en la práctica se presentan en función de la capacidad actual de las autoridades policiales competentes para la realización de entrevistas, no en relación con los números reales de personas que desean asilo e intentan registrar sus solicitudes. ACNUR, «Dozens queue every week in Athens to apply for asylum» (Docenas de personas hacen cola todas las semanas en Atenas para solicitar asilo), 23 de marzo de 2012 (<http://www.unhcr.org/4f6c8b6a6.html>); fecha de consulta del sitio: 12 de abril de 2013.

<sup>(241)</sup> El Servicio de Asilo Griego iniciará sus operaciones con cinco Oficinas de Asilo Regionales (Atenas, Salónica, Rodas, y otras dos en la región de la frontera turco-griega). El Servicio de Asilo está en proceso de contratación de 50 miembros del personal que se ocupen del registro real de los solicitantes de protección internacional. La autoridad de recursos empezará a funcionar con 19 comités de segunda instancia independientes, compuestos por tres miembros cada uno.

<sup>(242)</sup> La plataforma operativa Vestanet permite realizar una versión electrónica de la solicitud de protección internacional («C3 en línea»), que se pone a disposición de las autoridades decisorias (comisiones territoriales para el reconocimiento de la protección internacional). La gestión de las citas para las entrevistas de los solicitantes se realiza también a través del mismo sistema informático (matriz del informe anual).

<sup>(243)</sup> Chipre preparó un nuevo folleto informativo actualizado que se ofrece a los solicitantes de protección internacional cuando presentan sus solicitudes en las oficinas de inmigración de distrito, las comisarías, centros de internamiento, pasos fronterizos, etc. En Estonia se publicó una «Guía de bienvenida para solicitantes de asilo y refugiados» en tres lenguas, en el marco del proyecto CAP-CO (dirigido por la OIM en colaboración con el Consejo de Policía y Guardia de Fronteras, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Asuntos Sociales). En Grecia el Servicio de Asilo tiene previsto imprimir y distribuir 70 000 ejemplares de un folleto, escrito en inglés y en las lenguas de los principales grupos nacionales/étnicos de solicitantes, que incluirá información básica sobre los procedimientos de asilo. El Servicio de Asilo tiene previsto también establecer una línea telefónica gratuita con información grabada en estas mismas lenguas. En Malta se ofrece información por diversos medios, entre ellos: verbalmente a través de intérpretes, mediante una presentación audiovisual y con un folleto (ambos disponibles en once lenguas). Después de facilitar esta información, se pregunta a los posibles solicitantes de protección internacional si desean alguna aclaración al respecto y, a continuación, un intérprete les ayuda a cumplimentar un formulario de registro. En el Reino Unido, la Agencia de Fronteras revisó la información de un folleto que se facilita a los solicitantes de protección internacional cuando presentan su solicitud. Se les informa de lo que pueden esperar del proceso de asilo, de sus derechos y de sus responsabilidades, y se indica a los solicitantes vulnerables a las organizaciones de apoyo pertinentes. Se utilizan herramientas audiovisuales (películas) para explicar los distintos pasos del procedimiento en, por ejemplo, Bélgica (véase [http://www.cgvs.be/en/news/lancement\\_du\\_dvd\\_l\\_asile\\_en\\_belgique.jsp](http://www.cgvs.be/en/news/lancement_du_dvd_l_asile_en_belgique.jsp); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013), Dinamarca (véase [https://www.nyidanmark.dk/en-us/coming\\_to\\_dk/asylum/application\\_for\\_asylum/asylum\\_information\\_film/asylum-info-film.htm](https://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/asylum/application_for_asylum/asylum_information_film/asylum-info-film.htm); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013) y Suecia (véase [http://www.migrationsverket.se/info/5383\\_en.html](http://www.migrationsverket.se/info/5383_en.html); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013).

<sup>(244)</sup> En relación con un proyecto de aseguramiento de la calidad (cofinanciado por el FER y la OIM de Austria), ejecutado por el ACNUR en colaboración con la Agencia Federal de Asilo, se realizó un folleto con información sobre el procedimiento de asilo en Austria, en especial, para niños no acompañados (aportación del ACNUR).

<sup>(245)</sup> En Bélgica se elaboró el folleto *Women, girls and asylum in Belgium* (Mujeres, niñas y el asilo en Bélgica) como parte de un proyecto del FER. Este folleto no solo incluye información sobre el procedimiento de asilo en sí mismo, sino que también aborda otras cuestiones más específicas, como la salud, la igualdad entre hombres y mujeres, la violencia en el ámbito familiar, la mutilación genital femenina y la trata de seres humanos. Para que el folleto llegara al máximo posible de mujeres solicitantes de protección internacional, se tradujo a nueve lenguas.

<sup>(246)</sup> El Consejo de Migración de Suecia tiene en su sitio web un portal de información especial para lesbianas, gays, bisexuales y transgénero. Véase [http://www.migrationsverket.se/info/5737\\_en.html](http://www.migrationsverket.se/info/5737_en.html); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(247)</sup> En Bélgica, los solicitantes de protección internacional tienen derecho a asistencia y representación jurídica gratuita en cada fase del procedimiento de asilo. Si un solicitante de asilo no puede permitirse pagar la asistencia de un letrado, el Estado puede facilitarlos de manera gratuita a través de la oficina de asistencia jurídica. Bélgica tiene un sistema ampliado de asesoramiento/representación jurídica *pro bono*: por ejemplo, para procedimientos de recurso y procedimientos administrativos. Dado que se determinó que era un sistema costoso, durante 2012 se planteó un debate político sobre su funcionamiento, aunque aún no se han propuesto medidas concretas (matriz del informe anual). En Bulgaria se adoptaron, en marzo de 2013, modificaciones a la Ley de asistencia jurídica, que incluyen una nueva disposición en materia de asistencia jurídica gratuita para los solicitantes de protección internacional (matriz del informe anual).

<sup>(248)</sup> En el curso de 2012, el ministro del Interior de Polonia ha emprendido medidas encaminadas a facilitar representación y asesoramiento jurídico gratuitos a los solicitantes de protección internacional en el nivel de recurso ante el Consejo para los Refugiados. Hasta el ahora, los solicitantes de protección internacional que apelaban ante el Consejo para los Refugiados contra la resolución adoptada por el Responsable de la Oficina de Extranjería tenían garantizada la asistencia jurídica que facilitaban las organizaciones no gubernamentales, que participan en una serie de proyectos sobre esta materia financiados por el Fondo Europeo para los Refugiados (matriz del informe anual). En Grecia, la autoridad de apelaciones tiene previsto ofrecer asistencia jurídica limitada a los solicitantes de asilo en segunda instancia (matriz del informe anual). Eslovenia suprimió de forma oficial la asistencia jurídica gratuita en primera instancia, pero continúa ofreciéndola en el contexto de un programa financiado por el FER (matriz del informe anual).

<sup>(249)</sup> En el Reino Unido, la Ley sobre asistencia jurídica, sentencia y pena para los infractores obtuvo la sanción real el 1 de mayo de 2012. Esta ley establece las nuevas disposiciones en materia de asistencia jurídica en casos criminales y civiles, incluidos el asilo y la inmigración. La ley entrará en vigor el 1 de abril de 2013. En general,

En 2012, una serie de Estados miembros ejecutaron proyectos relacionados con la prestación y la calidad de la asistencia jurídica —a menudo con la participación de ONG— en el marco del Fondo Europeo para los Refugiados <sup>(250)</sup>. Sin embargo, en varios Estados miembros la prestación de asistencia letrada gratuita adolece de, entre otras cosas, falta de financiación <sup>(251)</sup>.

Unos servicios de interpretación de mala calidad pueden tener una influencia directa en el resultado de los procedimientos. El ACNUR, por ejemplo, insta a los Estados miembros no solo a que inviertan en iniciativas de calidad en las que participen los trabajadores responsables de los casos de solicitud de asilo, sino también a que se centren en la calidad de los intérpretes, y a que procuren en la medida de lo posible que la labor de interpretación no la realicen personas no cualificadas y con poca experiencia <sup>(252)</sup>. Bélgica trabajó en la elaboración de un marco de procedimiento para los servicios de interpretación mediante el desarrollo y la publicación de directrices deontológicas para traductores e intérpretes <sup>(253)</sup>.

Dado que puede haber casos en los que resulte problemático encontrar intérpretes, en especial en los Estados miembros más pequeños y en relación con lenguas que no se usan comúnmente, el proyecto «Reserva de intérpretes» de la GDISC permitió a los Estados miembros con una capacidad limitada de interpretación solicitar la asistencia de países «donantes» y aumentar con ello el número de lenguas disponibles durante las entrevistas de los procedimientos de asilo. Este proyecto finalizó en junio de 2012 <sup>(254)</sup>.

En algunos Estados miembros, los servicios de interpretación se han subcontratado a proveedores de servicios externos, para lo cual es necesario convocar una licitación. Estos procedimientos de licitación pueden ser una oportunidad de elevar la calidad de los servicios necesarios <sup>(255)</sup>.

Por último, un número cada vez mayor de Estados miembros utilizan la videoconferencia para garantizar la disposición de interpretación durante las entrevistas <sup>(256)</sup>.

### 4.3. El Procedimiento de Dublín

En 2012, varios Estados miembros aumentaron el uso del proceso que contempla el Reglamento de Dublín mediante una mejor investigación de los visados y los historiales de residencia <sup>(257)</sup>.

los solicitantes de protección internacional seguirán recibiendo asistencia jurídica para lo siguiente: representación en cualquier recurso de asilo en un proceso en el que el solicitante no esté retenido y durante una entrevista en la que este carezca de capacidad con arreglo al significado del apartado 2 de la Ley de capacidad mental de 2005; representación durante una entrevista de asilo, cualquier recurso en materia de asilo y audiencia para fijar fianzas cuando el solicitante esté detenido conforme al proceso acelerado; representación jurídica en la entrevista de asilo y en cualquier recurso si el solicitante es menor de edad (matriz del informe anual).

<sup>(250)</sup> En **Bulgaria**, la Agencia Estatal para los Refugiados ofrece asistencia jurídica gratuita en el marco de un proyecto del FER. También cofinanció el FER la elaboración de un manual sobre la legislación en materia de refugiados dirigido a abogados designados por el Tribunal para representar a solicitantes cuya solicitud ha sido denegada, que estén adscritos a la Oficina Nacional de Asistencia Jurídica (matriz del informe anual). **Letonia** ha ejecutado también proyectos del FER sobre asesoramiento jurídico (matriz del informe anual). En **Estonia**, el Ministerio del Interior financió una propuesta de proyecto realizada por el Centro Estonio para los Derechos Humanos sobre la prestación de asistencia jurídica gratuita a los solicitantes de protección internacional. La propuesta de proyecto contaba con el respaldo del ACNUR y ha permitido mejorar el acceso a la asistencia jurídica (aportación del ACNUR). En **Eslovaquia**, el proyecto AZYL.SK IV, financiado por el FER, ofrece a los solicitantes de protección internacional asistencia jurídica a través de las ONG presentes en la región central y oriental de Eslovaquia, con especial atención a los grupos vulnerables, incluidos los menores no acompañados (matriz del informe anual). En **Polonia**, la Fundación de Helsinki para los Derechos Humanos (FHDH) prestó asistencia jurídica gratuita y sobre integración a los refugiados y solicitantes de protección internacional en las instalaciones de la Fundación y en centros de internamiento durante las visitas *in situ*, en el marco del proyecto *Lawyers for Refugees V* (Abogados para refugiados V). Véase <http://programy.hfhr.pl/uchodzczy/en/pro/prawnicy-na-rzecz-uchodzcow-v/>; fecha de consulta del sitio: 9 de abril de 2013.

<sup>(251)</sup> Las oficinas del ACNUR informaron de distintos niveles de preocupación con respecto a la prestación de asistencia jurídica gratuita en primera o segunda instancia en diversos Estados miembros (aportación del ACNUR).

<sup>(252)</sup> Véase, por ejemplo ACNUR, *Self-Study Module 3: Interpreting in a Refugee Context* (Módulo 3 de autoaprendizaje: la interpretación en el contexto de los refugiados), 1 de enero de 2009 (<http://www.refworld.org/docid/49b6314d2.html>); fecha de consulta del sitio: 12 de abril de 2013.

<sup>(253)</sup> En **Bélgica** se desarrollaron y publicaron directrices deontológicas para traductores e intérpretes. En ellas se describen las obligaciones y los derechos de e intérpretes y se ofrece información práctica sobre cómo conducirse durante la entrevista. Véase IGC, *Blue Book 2012* (Libro Azul 2012), p. 67.

<sup>(254)</sup> En el caso de **Malta**, el proyecto del grupo de intérpretes se ha ampliado de manera que incluya un proyecto experimental sobre el envío de intérpretes del Reino Unido a Malta cuando haya necesidad de ellos durante un periodo breve para que presten asistencia práctica *in situ*. La Oficina del Comisario para los Refugiados gestionó el envío a Malta de seis intérpretes en varias lenguas (matriz del informe anual).

<sup>(255)</sup> En **Grecia**, los servicios de interpretación para las entrevistas se subcontratarán. La convocatoria de licitación se publicará a comienzos de 2013. Durante el periodo de transición, estos servicios los prestan personas que colaboran con las autoridades policiales responsables o bien intérpretes de la ONG Metaction (matriz del informe anual). En 2012, **España** mejoró la calidad del servicio de interpretación mediante la introducción de niveles más altos en la licitación pública para la prestación de estos servicios. Como consecuencia, se exigen niveles más elevados de cualificación y formación a los intérpretes y ahora hay un servicio más accesible con interpretación por videoconferencia. Se ofrece también un servicio más accesible para personas discapacitadas, mediante interpretación con lenguaje de signos. En **Irlanda**, los procedimientos utilizados con los proveedores de los servicios de interpretación y traducción se sometieron a revisión en 2012. A finales de este año se nombró un nuevo proveedor de servicios de interpretación tras la celebración de un proceso de licitación convocado por el Servicio Irlandés de Naturalización e Inmigración. En **Italia**, la Comisión Nacional de Asilo convocó una nueva licitación para la prestación de los servicios de interpretación a mediados de 2012. El proveedor ofrece intérpretes con experiencia especializados en lenguas y dialectos raros, que pueden asistir a las comisiones territoriales durante la entrevista de los solicitantes de protección internacional (matriz del informe anual).

<sup>(256)</sup> **Bulgaria** y **España**, entre otros países, mencionaron la utilización de las videoconferencias.

<sup>(257)</sup> En 2012, la ORAC **irlandesa** continuó utilizando al máximo el Reglamento Dublín II para la determinación del Estado contratante responsable de la tramitación



Tanto Polonia como España informaron de importantes aumentos en el número de solicitudes recibidas en comparación con 2011, + 35 % y + 65 %, respectivamente <sup>(258)</sup>.

La cooperación y el intercambio de información entre los Estados miembros sobre cuestiones relativas al sistema de Dublín recibió el impulso de la celebración periódica de reuniones y acuerdos administrativos bilaterales <sup>(259)</sup>, así como del establecimiento de sistemas informáticos específicos <sup>(260)</sup>.

Polonia realizó importantes modificaciones en las disposiciones sobre la aplicación del sistema de Dublín con el objeto de ampliar el alcance de la asistencia prestada a los solicitantes. Las nuevas disposiciones conceden ahora ayuda financiera para permitir a los solicitantes viajar a los Estados miembros responsables de examinar la solicitud.

El TJUE dictó sentencia en tres casos durante 2012 en relación con la aplicación del sistema de Dublín:

El asunto C-179/11, *Cimade y Gisti contra Ministre de l'Interieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration (Francia)*, se analiza con mayor profundidad en otro apartado (véase 4.5), puesto que se refiere a la aplicación de la Directiva relativa a las condiciones de acogida en casos de solicitud de traslado con arreglo al Reglamento de Dublín.

En el asunto C-245/11, *K contra Bundesasylamt (Austria)* <sup>(261)</sup>, el TJUE se ocupó de una petición de decisión prejudicial relativa a la aplicación de la cláusula humanitaria incluida en el artículo 15 del Reglamento de Dublín. Los procedimientos principales estaban relacionados con la solicitud de protección internacional presentada en Austria (después de una solicitud previa en Polonia) por una persona cuya nuera, que padecía una grave enfermedad y discapacidad, dependía de la ayuda que la solicitante le prestaba, y corría el riesgo de recibir un trato violento por parte de otros miembros de la familia varones para restablecer el «honor familiar». El TJUE consideró que un Estado miembro que no es responsable *prima facie* de examinar una solicitud de protección internacional en virtud de los criterios del Reglamento de Dublín, se convertirá «normalmente» en responsable en circunstancias como las referidas en el artículo 15, apartado 2. «Normalmente» debe interpretarse en el sentido de que si un Estado miembro desea dejar de aplicar la obligación de mantener reunidas a las personas en cuestión, debe justificar la situación de excepcionalidad. En tales casos, la cláusula humanitaria debe aplicarse aunque el Estado miembro responsable *prima facie* no lo solicite como exige el artículo 15, apartado 1. El TJUE observó que, aunque una nuera no podría considerarse estrictamente como miembro de la familia con arreglo a la definición que se ofrece en los artículos 6-8 del Reglamento de Dublín, debería aplicarse la cláusula humanitaria más allá de tal definición, sobre la base del criterio de dependencia y el propósito de mantener los lazos familiares. Por último, el órgano jurisdiccional remitente planteó también la cuestión de la interpretación de otras disposiciones que podrían verse afectadas si la cláusula humanitaria se aplicara de forma automática, en particular, las disposiciones del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículos 3 y 8) y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículos 4 y 7) relativos a la prohibición de las penas o tratos inhumanos o degradantes y el respeto de la vida privada y familiar. En este sentido, el tribunal remitente preguntó si los conceptos de malos tratos o de vida familiar podrían interpretarse con un sentido más amplio y diferente al de la interpretación que ofrece el TEDH. El TJUE no consideró necesario responder a esta pregunta planteada por el tribunal remitente, habida cuenta de la sentencia sobre el asunto principal.

de una solicitud de asilo. La ORAC realizó 144 determinaciones con arreglo al Reglamento de Dublín II y se realizaron 70 traslados de solicitantes a otros Estados miembros. En la medida de lo posible, en el marco del Reglamento de Dublín II, la ORAC siguió teniendo en cuenta los visados u otros historiales de residencia de conformidad con la legislación de la UE. Como consecuencia de la utilización plena del Reglamento de Dublín, ha aumentado el internamiento de solicitantes que disponían de un visado o un permiso de residencia para otro Estado contratante del Reglamento y que habían entrado a Irlanda para solicitar asilo, aunque declaraban no tener documentos de identidad ni de viaje (matriz del informe anual). En febrero de 2012, Suecia empezó a realizar búsquedas automáticas de impresiones dactilares de los solicitantes de protección internacional en el Sistema de Información de Visados (VIS), lo que provocó un aumento considerable de peticiones a otros Estados miembros para que se hicieran cargo de los solicitantes, de conformidad con el Reglamento de Dublín. La mayoría de estos casos no se hubieran detectado por otros medios (matriz del informe anual).

<sup>(258)</sup> Véase matriz del informe anual. En número total de solicitudes de readmisión y de asunción de responsabilidad ascendió a 4 730 en Polonia en 2012. Este mismo año fueron trasladadas 1 250 personas a Polonia, y 120 a otros Estados miembros. El procedimiento IN representó más del 95 % de todos los casos polacos basados en el sistema de Dublín (matriz del informe anual).

<sup>(259)</sup> A lo largo de todo el año 2012 Italia mantuvo reuniones con la Confederación Helvética para compartir buenas prácticas en relación con la aplicación del Reglamento (CE) nº 343/2003, «Reglamento de Dublín». Además, las reuniones con Francia dieron comienzo con la intención de elaborar un proyecto de acuerdo administrativo en relación con el Reglamento de Dublín. En octubre de 2012, la Unidad italiana en materia del Reglamento de Dublín comenzó a estrechar las relaciones con Suecia para reducir los casos de incumplimiento y gestionar mejor los traslados desde Suecia (matriz del informe anual).

<sup>(260)</sup> En 2012, el Departamento italiano para las libertades civiles y la inmigración instaló programas informáticos en la Unidad dedicada al Reglamento de Dublín con el fin de optimizar y agilizar Dublinet (que permite que todas las Unidades de Dublín en los países de la UE puedan hablar entre sí), y también para facilitar los contactos con el Departamento para la Seguridad Pública, a escala tanto central como local (matriz del informe anual).

<sup>(261)</sup> Sentencia del Tribunal de 6 de noviembre de 2012. El texto completo se ofrece en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0245:ES:HTML>.



En relación con el asunto C-620/10, *Kastrati contra Migrationsverket (Consejo de Migración de Suecia)* <sup>(262)</sup>, el TJUE examinó si es aplicable el Reglamento de Dublín cuando la solicitud se retira antes de que el Estado miembro responsable acceda a hacerse cargo del solicitante, y decidió que no es aplicable en tales casos. El Estado miembro en cuyo territorio se presentó la solicitud debería tomar las decisiones necesarias como consecuencia de la retirada de esta y, en particular, suspender el examen de la solicitud, dejando constancia de ello en el expediente del solicitante.

Por lo que respecta al TEDH, el asunto *Buishvili contra la República Checa (nº 30241/11)* <sup>(263)</sup> hacía referencia indirectamente al sistema de Dublín. Se abordaba el caso de un nacional de Georgia a quien, tras ser trasladado de los Países Bajos a la República Checa siguiendo las disposiciones del Reglamento de Dublín, se le había denegado la entrada y había permanecido en el centro de acogida del aeropuerto de Praga, después de solicitar protección internacional. Sobre la base de la falta de acceso a procedimientos judiciales en los que se podría haber ordenado su liberación, el TEDH consideró que se había vulnerado su derecho a que un tribunal decidiera sobre la legalidad de su detención.

Los Estados miembros continuaron suspendiendo los traslados a Grecia basados en el sistema de Dublín de conformidad con las sentencias del TEDH y el TJUE <sup>(264)</sup>. En marzo de 2012, Alemania, Francia, el Reino Unido, Austria, los Países Bajos, Bélgica y Suecia presentaron un documento no oficial ante el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, en el que los siete países instaban a Grecia a mejorar los controles fronterizos utilizando los fondos de la UE disponibles. En relación con la situación de Grecia, una nueva sentencia del TEDH confirmó algunas de las conclusiones que sirvieron de base a la trascendental sentencia sobre el asunto *M.S.S.* que se examina en el *Informe anual de la EASO 2011*:

El asunto *Ahmade contra Grecia (nº 50520/09)* <sup>(265)</sup> planteó las condiciones de internamiento de un solicitante de asilo afgano en Atenas, así como el procedimiento de asilo griego. El TEDH consideró que las condiciones de internamiento (es decir, el hacinamiento, la mala ventilación, la imposibilidad de hacer ejercicio físico en un patio, la inaccesibilidad a las duchas o los aseos sin autorización previa) representaban un trato degradante. El Tribunal también estimó que no se respetó el derecho a tutela judicial efectiva en relación con las condiciones de los centros de internamiento para inmigrantes irregulares. Por último, subrayó que el internamiento con el único fin de garantizar su devolución no fue legal, ya que tal privación de libertad, conforme a la legislación griega, solo está justificada si la devolución puede llevarse a cabo realmente. Pero este no era el caso, dado que el interesado era un solicitante de asilo y tenía derecho a permanecer en el país.

En mayo de 2012, el Consejo Europeo sobre Refugiados y Asilados (ECRE) y la Comisión Internacional de Juristas (CIJ) realizaron una presentación conjunta ante el Comité de Ministros del Consejo de Europa —con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento interno de este Comité y en el marco de sus competencias de supervisión de la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos—, en la que expresaban su preocupación en relación con el cumplimiento por parte de Grecia de las obligaciones derivadas del asunto *M.S.S. contra Bélgica y Grecia* <sup>(266)</sup>.

La suspensión de traslados no se produjo solo en relación con Grecia. Algunos Estados miembros aplicaron asimismo la cláusula de soberanía no trasladando a personas pertenecientes a grupos vulnerables a otros Estados miembros <sup>(267)</sup>.

<sup>(262)</sup> Sentencia del Tribunal de 3 de mayo de 2012. El texto completo está disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0364:ES:HTML>.

<sup>(263)</sup> Sentencia del Tribunal de 25 de octubre de 2012. El texto completo está disponible en: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-114051>.

<sup>(264)</sup> En 2012, el número de traslados según el sistema de Dublín efectuados desde unos pocos Estados miembros a Grecia fue muy limitado, pero la información preliminar que recibió la EASO indica que los interesados disponían de un permiso de residencia válido en Grecia o que manifestaron de forma explícita o repetida su deseo de traslado a Grecia.

<sup>(265)</sup> Sentencia del Tribunal de 25 de septiembre de 2012. El texto completo se ofrece (en francés) en: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-113330>.

<sup>(266)</sup> Véase Presentación conjunta de la Comisión Internacional de Juristas (CIJ) y el Consejo Europeo sobre Refugiados y Asilados (CERA) ante el Comité de Ministros del Consejo de Europa en el asunto de *M.S.S. contra Bélgica y Grecia* (solicitud nº 30696/09), mayo de 2012 (<http://www.ecre.org/component/content/article/64-elena-publications/280-joint-submission-of-the-international-commission-of-jurists-and-of-the-european-council-on-refugees-and-refugees-and-exiles-to-the-committee-of-ministers-of-the-council-of-europe-in-the-case-of-mss-v-belgium-a-greece-application-no-3069609.html>); fecha de consulta del sitio: 17 de abril de 2013. En febrero de 2013 se realizó otra presentación.

<sup>(267)</sup> **Finlandia** no ha devuelto a personas pertenecientes a grupos vulnerables (menores no acompañados, progenitores sin pareja, víctimas de trata) a **Malta** o **Italia**. Las solicitudes infundadas presentadas por solicitantes procedentes de la región de los Balcanes se han tramitado en Finlandia con arreglo al artículo 3,

En relación con el Procedimiento de Dublín, el ACNUR manifestó su preocupación por la falta de acceso a cauces procesales provisionales contrarios a los traslados según el sistema de Dublín en algunos Estados miembros <sup>(268)</sup>.

En 2012, el ACNUR publicó dos documentos de posición relativos a la situación de Hungría, en los que instaba a los países a que se abstuvieran de devolver a solicitantes de protección internacional a Hungría según el Reglamento «Dublín II» cuando hubieran transitado por Serbia antes de su llegada a Hungría. En tales documentos, el ACNUR manifestaba su preocupación en relación con la política húngara de tramitar los expedientes de los solicitantes trasladados con arreglo al sistema de Dublín en calidad de solicitudes posteriores, y de considerar a Serbia como un tercer país seguro, lo que le permite devolver allí a los solicitantes sin efectuar un examen de los hechos pertinentes incluidos en sus solicitudes <sup>(269)</sup>. En diciembre de 2012, el ACNUR modificó su posición después de que el Parlamento húngaro adoptara toda una serie de enmiendas en el marco jurídico destinadas a avanzar en el refuerzo de las garantías y los procedimientos para garantizar que los solicitantes de protección internacional que desearan transitar por Serbia o Ucrania tuvieran acceso a un procedimiento de examen completo de la solicitud <sup>(270)</sup>.

Por último, la sociedad civil ha emprendido algunas acciones para identificar las prácticas relativas al Reglamento de Dublín en los Estados miembros y mejorar la asistencia prestada a las personas a las que se aplica el Procedimiento de Dublín <sup>(271)</sup>.

#### 4.4. Procedimientos acelerados

Este tipo de procedimientos se han abordado ya en los apartados 3.2.5.1 (Integridad) y 3.2.5.2 (Eficiencia).

Aunque son una herramienta eficaz para hacer frente a una serie de situaciones (véase 2.4.3, Balcanes occidentales), deben aplicarse de todos modos garantías básicas, en especial cuando el solicitante se encuentra en situación de internamiento. En este sentido, el TEDH dictó la siguiente sentencia en relación con el procedimiento acelerado en situaciones de internamiento en Francia:

---

apartado 2, del Reglamento «Dublín II», en lugar de devolver a los solicitantes a otro país (matriz del informe anual). En **Alemania**, los tribunales administrativos deniegan cada vez más los traslados a **Italia** por medio de una protección jurídica provisional (matriz del informe anual).

<sup>(268)</sup> Por ejemplo, los cauces procesales provisionales contrarios a los traslados según el sistema de Dublín suelen estar excluidos de la legislación nacional alemana. Incluso después de una serie de sentencias de gran trascendencia relativas al acceso a la tutela judicial efectiva dictadas por el TEDH y el TJUE en 2011, los tribunales administrativos alemanes ofrecen los cauces procesales provisionales contrarios a los traslados según el sistema de Dublín solo de manera esporádica y en casos excepcionales, con lo que la correspondiente jurisprudencia sigue siendo incoherente e imprevisible. La restrictiva práctica de los tribunales se mantiene en la mayoría de los 16 Estados federados alemanes y, en ocasiones, se combina con la práctica de notificar a los solicitantes de protección internacional adultos la resolución de Dublín el mismo día del traslado, lo que impide a muchos solicitantes recurrir de forma efectiva la decisión de retorno. Está prevista una revisión de las enmiendas legislativas necesarias en el curso de la transposición de la próxima nueva versión del Reglamento de Dublín. [http://www.unhcr.de/fileadmin/user\\_upload/dokumente/07\\_presse/60\\_Jahre\\_GFK\\_-\\_Herausforderungen\\_fuer\\_die\\_deutsche\\_Fluechtlingspolitik.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/07_presse/60_Jahre_GFK_-_Herausforderungen_fuer_die_deutsche_Fluechtlingspolitik.pdf); fecha de consulta del sitio: 12 de abril de 2013; ACNUR, *Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report — Universal Periodic Review: Germany, October 2012* (Informe de compilación de la presentación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados a la Oficina del Comisario de Derechos Humanos). Examen periódico universal: Alemania, octubre de 2012 (<http://www.refworld.org/docid/507284242.html>); fecha de consulta del sitio: 12 de abril de 2013.

<sup>(269)</sup> ACNUR, *Hungary as a Country of Asylum, Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in Hungary* (Hungría como país de asilo. Observaciones sobre la situación de los solicitantes de asilo y los refugiados en Hungría), 24 de abril de 2012, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4f9167db2>; fecha de consulta del sitio: 25 de marzo de 2013; ACNUR, *Note on Dublin transfers to Hungary of people who have transited through Serbia* (Nota informativa sobre los traslados a Hungría con arreglo al Reglamento de Dublín de personas que han transitado por Serbia), octubre de 2012 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/507298a22.html>); fecha de consulta del sitio: 25 de marzo de 2013.

<sup>(270)</sup> ACNUR, *Note on Dublin transfers to Hungary of people who have transited through Serbia* (Nota informativa sobre los traslados a Hungría con arreglo al Reglamento de Dublín de personas que han transitado por Serbia), octubre de 2012 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/507298a22.html>); fecha de consulta del sitio: 25 de marzo de 2013.

<sup>(271)</sup> El proyecto transnacional de Dublín (parte 2): Red transnacional para la cooperación técnica en la aplicación del Reglamento «Dublín II» es un proyecto de 18 meses de duración (1.7.2011-1.1.2013) con el objetivo principal de mejorar la asistencia prestada a las personas a las que se aplica el Procedimiento de Dublín. El proyecto se basa en particular en Bulgaria y Eslovaquia, por su ubicación como fronteras exteriores de la UE; en Grecia, por ser un país con dificultades especiales en relación con la ejecución de los traslados y las condiciones de vida, y, por último, en Alemania, por su elevado número de solicitudes de entrada y de salida (<http://www.dublin-project.eu/dublin>). Forum Refugiés-Cosí, el Consejo Europeo sobre Refugiados y Asilados y el Comité Húngaro de Helsinki realizaron un estudio comparativo sobre las prácticas relacionadas con el Reglamento de Dublín con respecto a los derechos fundamentales en once Estados (Austria, Bulgaria, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia Eslovaquia, España, Suiza y los Países Bajos), titulado *The Dublin II Regulation: Lives on Hold* (El Reglamento «Dublín II»: vidas en espera).

Asunto *I.M. contra Francia* (nº 9152/09) <sup>(272)</sup> relativo a la solicitud de protección internacional de un sudanés de Darfur presentada después de su detención por entrar o permanecer ilegalmente en Francia y por falsificación y uso de documentos falsos. Durante el internamiento, I.M. recurrió la orden de repatriación ante el tribunal administrativo. La solicitud fue desestimada por considerarse que no se habían aportado pruebas concluyentes que fundamentaran su alegación de que corría el riesgo de recibir malos tratos en Sudán. Cuando posteriormente se le aplicó la detención administrativa con vistas a su deportación, I.M. presentó una solicitud de protección internacional, que se tramitó por el procedimiento acelerado. Ante la denegación de la solicitud por parte de la OFPRA, I.M. recurrió ante el Tribunal Nacional en materia de Asilo. Dado que el recurso no tenía efectos suspensivos, I.M. se dirigió al TEDH para que se suspendiera la orden de deportación. La solicitud fue aprobada y después de que I.M. aportó otras pruebas que respaldaron su petición de asilo, el Tribunal Nacional en materia de Asilo le concedió el estatuto de refugiado.

El TEDH estableció que el registro automático de una solicitud por el procedimiento acelerado en casos en los que se solicita la protección internacional por primera vez mientras el solicitante está en un centro de internamiento especializado imponía ciertas limitaciones (por ejemplo, la reducción de los plazos para presentar la solicitud y facilitar documentos acreditativos de 21 a 5 días, y la inadecuada asistencia jurídica y lingüística). Por otra parte, aunque los cauces para recurrir la orden de devolución habían estado disponibles en teoría, su accesibilidad en la práctica estuvo limitada por la brevedad de los plazos impuestos (48 horas) y las dificultades prácticas y procedimentales para aportar pruebas. El TEDH constató también que el recurso ante el Tribunal Nacional en materia de Asilo no tenía efectos suspensivos en el momento en que se aplicó el procedimiento acelerado. En este contexto, el TEDH subrayó que, de no haber intervenido, el solicitante habría sido deportado a Sudán sin que sus peticiones se hubieran sometido al escrutinio más estricto posible y a tutela judicial efectiva en la práctica. Por consiguiente, el TEDH concluyó que se había vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva, a lo que se sumaba la prohibición de los tratos inhumanos o degradantes.

#### 4.5. Acogida de solicitantes de protección internacional y grupos vulnerables, incluida la política en materia de internamiento

En 2012, algunos Estados miembros adoptaron medidas para mantener o aumentar su capacidad de acogida <sup>(273)</sup>. En Bélgica, las críticas circunstancias de acogida que comenzaron en mayo de 2008 por una afluencia masiva de solicitantes de protección internacional —que provocaron situaciones en las que los solicitantes tuvieron que ser alojados en hoteles o en las que el alojamiento fue limitado o inadecuado— finalizaron en 2012 tras la introducción de una serie completa de medidas <sup>(274)</sup>. Durante 2012 siguieron suscitando gran preocupación la limitada

<sup>(272)</sup> Sentencia del Tribunal de 2 de febrero de 2012. Se puede acceder al texto completo (en francés) en: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-108934>.

<sup>(273)</sup> Por ejemplo, en **Austria** debido al aumento generalizado de las solicitudes de protección internacional en 2012 y, en particular, de menores separados de sus familias que buscan asilo, las capacidades necesarias para la acogida de solicitantes de protección internacional admitidos para el procedimiento ordinario suscitaron preocupación. No obstante, tras la celebración de la denominada «Cumbre sobre el asilo» entre el Gobierno federal y los gobernadores provinciales a finales de octubre de 2012, la falta de capacidad de acogida se subsanó facilitando más instalaciones (véase <http://www.unhcr.at/presse/pressemitteilungen/artikel/d7467a5048172ef41765600b7d7b289f/unhcr-zu-asylquartieren-nach-quoten-nun-auf-qualitaet-schauen.html> (30 de noviembre de noviembre de 2012)). **Italia** aumentó su capacidad con 702 plazas en diciembre de 2012, en cumplimiento del Decreto del presidente del Consejo de Ministros nº 3965, de 21 de septiembre de 2011, que incluye «Medidas urgentes destinadas a hacer frente a la emergencia humanitaria en el territorio nacional en relación con la llegada de un número inusitado de nacionales procedentes de los países del norte de África». El 31 de diciembre de 2012, la emergencia en relación con el norte de África finalizó y se estableció una nueva fase de transición a la gestión ordinaria en los centros mediante el decreto del presidente del Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 2012 (matriz del informe anual). **Bulgaria** abrió un centro de tránsito en 2012, con una capacidad de 300 plazas para alojar a solicitantes de protección internacional, e invirtió en la renovación de las infraestructuras y la mejora de los servicios (matriz del informe anual). **Chipre** desarrolló y mejoró los servicios a través de un proyecto cofinanciado por el FER, que le permitió facilitar alojamiento y asistencia social a los solicitantes de protección internacional que residían en hoteles utilizados como centros de acogida (cuestionario REM). En **Polonia** se convocaron licitaciones para tres nuevos centros de asilo en 2012, para hacer frente a la elevada cifra de solicitantes que había en los ya existentes.

<sup>(274)</sup> Entre las medidas cabe mencionar las siguientes: la introducción de una lista de países de origen seguros; la limitación del derecho de acogida en el caso de solicitudes posteriores; la creación de más plazas de acogida (de 16 061 a finales de 2008 a 23 989 a finales de 2012); mayor atención a la política de retorno; campañas de prevención; procedimiento de asilo más eficiente y rápido; cooperación más estrecha entre las agencias de asilo y de acogida, dependientes de una sola Secretaría de Estado. Desde mediados de enero de 2012 se pudo asignar una plaza de acogida a todos los solicitantes nuevos y pudo reducirse la capacidad para situaciones de emergencia (matriz del informe anual).

capacidad de acogida y el hacinamiento en los centros de acogida en varios Estados miembros <sup>(275)</sup>, así como el tiempo excesivo que pasaban algunos solicitantes de protección internacional en estos centros <sup>(276)</sup>.

A pesar de los avances positivos, el ACNUR siguió informando de dificultades en relación con la calidad de las instalaciones o los servicios de acogida en diversos Estados miembros <sup>(277)</sup>.

Algunos países europeos notificaron que habían firmado contratos con nuevos proveedores de servicios para la gestión de los centros de acogida en 2012 <sup>(278)</sup>.

Los Estados miembros siguen teniendo políticas diferentes por lo que respecta al permiso de acceso al mercado laboral para los solicitantes de protección internacional. En Dinamarca se alcanzó un acuerdo político en septiembre de 2012 que permitía que los solicitantes de protección internacional dispuestos a cooperar trabajaran y se alojaran fuera de las instalaciones del sistema de asilo transcurridos seis meses <sup>(279)</sup>. Asimismo, en Polonia, los solicitantes tienen acceso al mercado laboral a los seis meses de haber presentado la solicitud de protección internacional si no se ha adoptado una resolución con respecto a su caso <sup>(280)</sup>. Algunos Estados miembros expiden

<sup>(275)</sup> Por ejemplo, un informe reciente del Defensor del Pueblo en **Chipre** identificó una serie de deficiencias en la prestación de condiciones de acogida materiales y en el acceso al bienestar social, entre otras, interrupciones injustificadas y trato desfavorable. El Comité de la Cruz Roja instó a las autoridades chipriotas a que prestaran a los solicitantes de protección internacional el mismo nivel de asistencia sanitaria que los nacionales, incluidos cuidados médicos especiales para las personas con necesidades especiales (véase [http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC\\_C\\_CYP\\_CO\\_3-4.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC_C_CYP_CO_3-4.pdf); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013). En **Francia**, por ejemplo, el régimen nacional de acogida de solicitantes de protección internacional (*Dispositif national d'accueil*) pudo acoger solo a una tercera parte de los solicitantes en Francia, en su mayoría familias y personas vulnerables, que se consideran prioritarias. Aunque el número de plazas en CADA aumentó de 4 500 en 2002 a 21 410 (repartidas por 270 centros) en 2012, siguieron siendo insuficientes debido al elevado aumento del número de solicitudes de protección internacional y a la mayor duración de las estancias. Para hacer frente a este notable aumento se desarrolló un sistema de acogida de emergencia que ha alcanzado las 20 000 camas en 2012, para poder alojar a todos los solicitantes que lo necesiten. Con independencia del tipo de acogida, los solicitantes de protección internacional reciben una prestación económica. La creación de 4 000 plazas adicionales programada para 2013 y 2014 constituye también un aumento significativo. Véase *Rapport de la Fédération française pour le Droit d'Asile, Droit d'asile en France: Conditions d'accueil – Etat des lieux 2012*, [http://cfda.rezo.net/Accueil/EDL\\_%202013/EDL\\_CFDARapportwebversionfinale.pdf](http://cfda.rezo.net/Accueil/EDL_%202013/EDL_CFDARapportwebversionfinale.pdf); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013 Croix Rouge française (Cruz Roja francesa), *Bilan d'activité – Mineurs isolés étrangers*, enero de 2013, [http://infomie.net/IMG/pdf/Bilan\\_d\\_activite\\_MIE\\_CRF.pdf](http://infomie.net/IMG/pdf/Bilan_d_activite_MIE_CRF.pdf); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013). Aparte de la situación en la Francia continental, la situación en los departamentos de ultramar ha suscitado preocupación, en especial en Mayotte: Véase *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) à la suite d'une mission effectuée à Mayotte du 11 au 15 mars 2012*, par MM. Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et Félix Desplan, Sénat, n° 675, 18 de julio de 2012. Como ejemplo adicional, en **Alemania** se informó de varios centros de acogida en los que los solicitantes vivían en condiciones de hacinamiento (en parte debido a las nuevas llegadas de nacionales de los Balcanes occidentales) y que necesitaban reparación y mantenimiento: <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2012-06/fluechtlinge-sammellager> (fecha de consulta del sitio: 12 de abril de 2013), <http://www.stern.de/politik/deutschland/asylbewerberzahl-enorm-gestiegen-auch-niedersachsens-innenminister-fuer-aenderung-des-asylverfahrens-1909351.html>; fecha de consulta del sitio: 12 de abril de 2013. Las condiciones de acogida para los solicitantes de protección internacional y menores no acompañados o separados de sus familias en Grecia siguieron siendo problemáticas, tanto en relación con la capacidad como de la calidad de los servicios. En 2012, la profunda recesión económica en la que se encontraba el país repercutió negativamente en la capacidad del Estado para responder a las necesidades reales y hacer frente a la acogida de solicitantes de protección internacional según las normativas vigentes, entre ellas, la Directiva de la CE relativa a las condiciones de acogida. La capacidad de acogida de solicitantes de protección internacional y de menores no acompañados solicitantes de asilo cubría plazas para unas 1 000 personas, mientras que se registraron un total de 9 577 solicitudes nuevas de protección internacional solo en 2012. Las estructuras de acogida, todas gestionadas por ONG, se enfrentaron con problemas operativos puesto que su financiación dependía en exclusiva del Fondo Europeo para los Refugiados (FER), y este se administra con demoras. Oficina del ACNUR en Grecia, *Contribution to the dialogue on migration and asylum* (Contribución al diálogo sobre migración y asilo), mayo de 2012, [http://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/News/2012/positions/2012\\_Migration\\_\\_\\_Asylum\\_EN.pdf](http://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/News/2012/positions/2012_Migration___Asylum_EN.pdf), fecha de consulta del sitio: abril de 2013. Por ejemplo, en **Italia**, el ACNUR instó al Gobierno a que garantice una capacidad de acogida adecuada para los solicitantes de protección internacional en todo el país, incluso en situaciones en las que se producen llegadas masivas, de modo que todos los que dispongan de medios de subsistencia propios tengan acceso a unas instalaciones de acogida adecuadas, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva de la CE relativa a las condiciones de acogida. Las instalaciones de acogida existentes ofrecían una calidad que variaba de unas a otras y en algunos casos no disponían de medidas de acogida para los solicitantes de protección internacional. Véase ACNUR, *UNHCR Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy* (Recomendaciones del ACNUR sobre aspectos importantes de la protección de los refugiados en Italia), julio de 2012 (<http://www.refworld.org/docid/5003da882.html>); fecha de consulta del sitio: 15 de abril de 2013. En cualquier caso, dado el flujo de migrantes del norte de África, una cifra sin precedentes, Italia ha adoptado medidas de acogida extraordinarias desde 2011 a través de un sistema de acogida repartido por todo el territorio nacional que resultó de la cooperación de los órganos territoriales y locales, cuya coordinación dependió del Departamento de Protección Civil hasta el 31 de diciembre de 2012. Por otro lado, también se informó de situaciones preocupantes en los **enclaves españoles** de Ceuta y Melilla, por las condiciones de acogida en unos centros abarrotados. Véase, entre otros, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, «*Spain must make a priority the fight against racism, now more than ever – UN expert*» (España debe dar prioridad a la lucha contra el racismo, ahora más que nunca. Experto de las Naciones Unidas), 28 de enero de 2013, <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12954&LangID=E>; fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013; Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), [http://www.cear.es/files/up2012/Resumen\\_%20Ejecutivo.pdf](http://www.cear.es/files/up2012/Resumen_%20Ejecutivo.pdf); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(276)</sup> Es el caso, por ejemplo, de **Irlanda**, donde las respuestas a una pregunta parlamentaria en abril de 2012 mostraron que, del total de 5 215 personas residentes en centros de acogida e integración (RIA) en un momento dado, 539 vivían según el sistema de «disposición directa» y habían tramitado sus solicitudes de protección internacional hacía menos de un año; 630 entre uno y dos años; 770 entre dos y tres años; 945 entre tres y cuatro años; 812 entre cuatro y cinco años; 670 entre cinco y seis años; 397 entre seis y siete años, y 272 hacía más de siete años. Véase <http://debates.oireachtas.ie/dail/2012/04/18/00658.asp>; fecha de consulta del sitio: 10 de abril de 2013.

<sup>(277)</sup> A modo de ejemplo, el ACNUR expresó su preocupación por las condiciones de acogida en **Hungría**. Véase ACNUR, *Hungary as a country of asylum. Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in Hungary* (Hungría como país de asilo. Observaciones sobre la situación de los solicitantes de asilo y los refugiados en Hungría), 24 de abril de 2012 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f9167db2.html>); fecha de consulta del sitio: 25 de marzo de 2013. El ACNUR ha planteado también su preocupación, en diversos grados, respecto a otros Estados miembros de la UE (aportación del ACNUR).

<sup>(278)</sup> En **Austria**, la asistencia básica en los centros de acogida federales depende de un nuevo gestor (matriz del informe anual). Asimismo, en **Estonia** se decidió que un nuevo proveedor de servicios gestionaría el centro de acogida. En **Polonia**, el periodo de contrato para las empresas que gestionan los centros de acogida de solicitantes de protección internacional se amplió de uno a cuatro años (matriz del informe anual).

<sup>(279)</sup> Este cambio de la política después de las elecciones de octubre de 2011 se basó en los resultados obtenidos por un grupo de trabajo, publicados en un informe en junio de 2012.

<sup>(280)</sup> El solicitante tiene derecho a trabajar sin permiso de trabajo y a registrarse en la oficina de empleo, siempre que tenga un documento que expide el jefe de la Oficina de Extranjería en el que se explica que la situación anterior se debe a factores ajenos al solicitante (cuestionario REM).

solo permisos de trabajo para ocupaciones y ámbitos en los que hay escasez de trabajadores cualificados <sup>(281)</sup>. En Irlanda, los solicitantes de protección internacional no tienen derecho a acceder al mercado laboral en ninguna fase del procedimiento <sup>(282)</sup>.

En algunos Estados miembros, las prestaciones económicas del sistema de acogida se han recortado o se han modificado, por ejemplo, facilitándolas en especie en lugar de en metálico, ya sea para limitar los factores con efecto llamada o por las medidas de austeridad impuestas por la crisis económica <sup>(283)</sup>. En Alemania, sin embargo, las prestaciones en metálico se han incrementado a consecuencia de una sentencia del Tribunal Federal Constitucional <sup>(284)</sup>.

Con el objeto de impedir que siga aumentando el número de solicitudes posteriores de protección internacional, en Bélgica se puede excluir ahora este tipo de solicitudes del sistema de acogida y de las ayudas materiales <sup>(285)</sup>. En Polonia ocurrió justo lo contrario, ya que se amplió el nivel de asistencia de modo que incluyera a los extranjeros que presentaran solicitudes posteriores a partir de enero de 2012 <sup>(286)</sup>.

En relación con la acogida de menores no acompañados, los servicios de algunos Estados miembros se mejoraron y/o se crearon más plazas de acogida <sup>(287)</sup>.

En 2012, algunos Estados miembros adoptaron una serie de iniciativas para responder mejor a las necesidades especiales de los grupos vulnerables dentro del sistema de acogida, como los progenitores sin pareja, las personas traumatizadas, las personas con problemas psicológicos, etc <sup>(288)</sup>. Con todo, el ACNUR informó que varios Estados miembros tenían algunas dificultades en relación con las condiciones de acogida de personas vulnerables <sup>(289)</sup>.

<sup>(281)</sup> Es el caso de, entre otros países, **Austria**, donde los solicitantes de protección internacional pueden acceder al mercado laboral tres meses después de la aceptación de su solicitud. El permiso de trabajo se expide solo para los sectores en los que hay una notable escasez de trabajadores; por ejemplo, en el caso de que no haya suficientes nacionales, ciudadanos de la UE u otros residentes legales de terceros países (matriz del informe anual). **Dinamarca** usa una «lista positiva» de profesiones y ámbitos con escasez de trabajadores cualificados. Las personas que tienen una oferta de trabajo en una de estas profesiones o ámbitos se beneficiarán de procedimientos más sencillo y rápidos en la tramitación de su permiso de trabajo. IGC, *Blue Book 2012* (Libro Azul 2012), p. 142. En **Alemania** también se realiza una prueba de mercado. Los solicitantes de protección internacional serán candidatos a un puesto solo si no compiten con ciudadanos alemanes o de la UE cualificados para el puesto. IGC, *Blue Book 2012* (Libro Azul 2012), p. 225.

<sup>(282)</sup> La prohibición del acceso al trabajo está incluida en la Ley del refugiado de 1996. Véase, entre otros artículos recientes, *The Irish Times*, «Ireland out of step with Europe in treatment of asylum seekers – Nasc», 2 de abril de 2013 (<http://www.irishtimes.com/news/social-affairs/ireland-out-of-step-with-europe-in-treatment-of-asylum-seekers-nasc-1.1345740>); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(283)</sup> En **Luxemburgo**, el Reglamento del Gran Ducado de 8 de junio de 2012, que establece las condiciones y los métodos para la prestación de asistencia social a los solicitantes de protección internacional prevé una reducción importante en la asignación mensual que se da a los solicitantes para sus gastos diarios (matriz del informe anual). En **Eslovenia**, a causa de los cambios del acto de ejecución que rige los derechos de los solicitantes de protección internacional, la ayuda económica que se asigna a aquellos que viven en domicilios particulares se redujo en un 50 % (matriz del informe anual).

<sup>(284)</sup> En su sentencia de 18 de julio de 2012, el Tribunal Constitucional Federal determinó que las prestaciones en metálico derivadas de la Ley de prestaciones a los solicitantes de asilo (AsylBLG) son insuficientes. Hasta que esta sentencia no se promulgue en forma de ley, al amparo de una norma transitoria determinada por el Tribunal, los solicitantes afectados reciben prestaciones en metálico que se corresponden con las prestaciones que se pagan a otros solicitantes que necesitan asistencia (matriz del informe anual). Véase <http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg12-056en.html>; fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(285)</sup> No ocurre así si el Departamento de Inmigración considera admisible la solicitud (matriz del informe anual).

<sup>(286)</sup> Desde enero de 2012, a los extranjeros que presentan solicitudes posteriores se les concede el mismo nivel de asistencia social y médica que al resto de los solicitantes. Este cambio tan esencial en los principios sobre la concesión de asistencia social a los solicitantes tiene el propósito de ofrecer el nivel de vida adecuado a todos los solicitantes de protección internacional. La práctica ha demostrado que es muy común que los extranjeros que solían presentar solicitudes posteriores no pudieran permitirse el coste de la vida en Polonia.

<sup>(287)</sup> En **Bélgica**, la capacidad de acogida de menores no acompañados aumentó en 194 plazas en 2012 (matriz del informe anual). La **República Checa** adoptó en 2012 un nuevo concepto de protección y asistencia para menores no acompañados, incluidos los solicitantes de protección internacional, en el que se establecen nuevas reglas para gestionar los casos de los menores extranjeros que llegan a la República Checa sin sus tutores legales, así como el sistema de asistencia e integración de este grupo en el país (cuestionario REM). En **Polonia**, el 1 de enero de 2012 entró en vigor una modificación de la Ley de 9 de junio de 2011 relativa al apoyo familiar y el sistema de familias de acogida. Los menores no acompañados que solicitan el estatuto de refugiados se derivan a centros educativos y asistenciales de intervención, y posteriormente a centros educativos y asistenciales de socialización (cuestionario REM). Véase también el estudio exhaustivo: *Right to asylum for unaccompanied minors in the European Union: Comparative study in the 27 EU countries* (El derecho de asilo de los menores no acompañados en la Unión Europea: estudio comparativo en los 27 Estados miembros de la UE) en: <http://www.france-terre-asile.org/images/stories/mineurs-isoles-etrangers/final-report-mie-en-2012.pdf> (fecha de consulta del sitio: 12 de abril de 2013).

<sup>(288)</sup> En **Bulgaria** se ha desarrollado un programa con fondos del FER para la prestación de asistencia social y psicológica con el fin de identificar y satisfacer las necesidades específicas de los solicitantes de protección internacional y refugiados vulnerables (matriz del informe anual). En **Finlandia**, las autoridades han acordado aplicar una serie de recomendaciones realizadas por mujeres que han participado en el Diálogo 2011, a través de un proyecto conjunto con el ACNUR con el que se intentará integrar consideraciones de género y de diversidad con enfoques participativos en relación con proyectos ya existentes para solicitantes en los centros de acogida y refugiados en los municipios (aportación del ACNUR). En **Irlanda**, un proyecto del FER gestionado por el Centro de Ayuda a Víctimas de Violación (Dublin Rape Crisis Centre — DRCC) tenía el objetivo de aumentar la capacidad de una amplia gama de proveedores de servicios para que los prestaran, con eficacia y sensibilidad, a los solicitantes de protección internacional y a los refugiados, y a sus hijos, en especial a los que habían sido víctimas de violaciones, violencia sexual y otros traumas. El proyecto estaba estructurado en torno a una serie de programas de formación diseñados e impartidos por el DRCC. En **Eslovenia**, después de las modificaciones realizadas en la Ley de Protección Internacional, los solicitantes vulnerables tienen derecho a servicios sanitarios complementarios, incluida la asistencia psicoterapéutica (matriz del informe anual). En **Eslovaquia**, a los menores no acompañados se les ofrece asistencia psicológica y educativa (cursos de lengua eslovaca) directamente en el hogar de acogida de Horné Orechové en el marco del proyecto Bakhita (matriz del informe anual).

<sup>(289)</sup> El ACNUR manifestó su preocupación en relación con la identificación sistemática de solicitantes con necesidades específicas, como los menores no acompañados solicitantes de asilo, las víctimas de torturas y de violencia sexual y las personas traumatizadas en algunos Estados miembros (aportación del ACNUR).



En el ámbito de la acogida, una serie de Estados miembros pusieron de relieve la buena cooperación con la sociedad civil <sup>(290)</sup>. También se resaltaron las actividades de la Red Europea de Organizaciones de Acogida (ENARO) <sup>(291)</sup>.

El TJUE dictó una sentencia sobre la aplicabilidad de la Directiva relativa a las condiciones de acogida en el marco del Procedimiento de Dublín:

Como se mencionó en un apartado anterior, la decisión prejudicial C-179/11, *Cimade y Gisti contra Ministre de l'interieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration (France)* <sup>(292)</sup> está relacionada con el ámbito de aplicación de la Directiva relativa a las condiciones de acogida en los casos en que un Estado miembro decide trasladar una solicitud de asilo a otro Estado miembro de conformidad con el Reglamento de Dublín. En particular, el órgano jurisdiccional remitente solicitó aclaración sobre si la obligación de garantizar unas condiciones de acogida adecuadas a los solicitantes de asilo terminaban en el momento de aceptación de la decisión por parte del segundo Estado miembro, en el momento de asunción de responsabilidad o readmisión por el Estado miembro responsable, o en cualquier otro momento. Además, el Tribunal preguntó qué Estado miembro debe correr con los gastos derivados de garantizar las condiciones de acogida durante ese periodo. El TJUE confirmó que en los casos de traslados con arreglo al Reglamento de Dublín se aplica la Directiva relativa a las condiciones de acogida. El Tribunal consideró que el Estado miembro que solicita el traslado es el responsable de garantizar unas condiciones de acogida adecuadas, incluidos los gastos en que se incurra, hasta que el solicitante sea trasladado real y efectivamente al otro Estado miembro.

Algunos Estados miembros adoptaron medidas para revisar sus sistemas de internamiento y/o limitar el uso de este <sup>(293)</sup>. También se adoptaron medidas para mejorar las condiciones de vida en los centros de internamiento <sup>(294)</sup>. Con todo, el uso frecuente del internamiento sigue inspirando preocupación en algunos Estados miembros, así como el hacinamiento en los centros y la detención de niños, mujeres y otras personas vulnerables <sup>(295)</sup>.

<sup>(290)</sup> En **Italia**, el Departamento de Libertades Civiles e Inmigración del Ministerio del Interior concluyó convenciones y/o protocolos con organizaciones internacionales y nacionales que trabajan en el ámbito de la acogida. Entre ellas, la cooperación con el ACNUR, la OIM, Save the Children y la Cruz Roja italiana a través del programa Praesidium, renovada en 2012 por séptimo año, fue especialmente útil. En este contexto, cada organización contribuye, en la medida de sus responsabilidades y objetivos, con orientaciones jurídicas así como con la supervisión de las condiciones de vida y la salud de los inmigrantes en los centros estatales. La Dirección Central para Servicios Civiles de Inmigración y Asilo, perteneciente al Departamento mencionado anteriormente y Médicos sin Fronteras (MSF) firmaron otro protocolo relativo al control de la tuberculosis en los centros de identificación y expulsión situados en Milán, Roma, Trapani y Caltanissetta (matriz del informe anual).

<sup>(291)</sup> ENARO es un enlace interinstitucional entre 17 organizaciones europeas establecido para organizar la acogida de solicitantes de protección internacional. Su objetivo es intercambiar conocimientos y experiencia entre el personal de su red en los distintos Estados miembros. Para más información, véase <http://www.enaro.eu>.

<sup>(292)</sup> Sentencia del Tribunal de 27 de septiembre de 2012. El texto completo está disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:2011CJ0179:ES:HTML>.

<sup>(293)</sup> En **Bélgica** se establecieron en septiembre de 2012 los denominados «lugares de retorno abiertos» para algunas categorías de solicitantes de protección internacional a quienes se les ha rechazado la solicitud, como alternativa a los centros de internamiento. La apertura en abril de 2012 del centro de tránsito cerrado Caricole, próximo al aeropuerto, significó que los extranjeros a quienes se denegaba la entrada al territorio eran internados en condiciones considerablemente mejores que en el anterior centro «Transit 127» cercano a las pistas del aeropuerto (aportación del ACNUR). A modo de ejemplo, en la **República Checa**, a partir del 1 de enero de 2011 se introdujeron dos formas de alternativas a la detención administrativa de acuerdo con la Ley de extranjería: pago de una fianza y presentación en la comisaría de policía periódicamente. En 2011 hubo 58 casos en los que se aplicó la obligación de presentarse en la comisaría, en lugar de la detención. En 2012 se duplicó el número de alternativas a la detención, y la evaluación de estas se convirtió en una parte integrante de la decisión sobre la detención en cada caso individual (aportación del ACNUR). En **Eslavaquia** también se aplican desde 2012 los sistemas de pago de una fianza y de comparecencia en la comisaría, aunque hasta el momento apenas se han utilizado (aportación del ACNUR). En **Finlandia** se está llevando a cabo un proyecto llamado *Ulkomaalaisten säilöönnottoa koskevien säännösten tarkistaminen* (Revisión de las disposiciones relativas a la detención de extranjeros). En la primera fase se llevaría a cabo el programa del Gobierno con respecto a la prohibición de la detención de menores no acompañados solicitantes de protección internacional y en la sesión de otoño de 2012 se presentaría al Parlamento un proyecto de ley sobre la cuestión. En la segunda fase del proyecto el propósito fue determinar cualesquiera otras necesidades de modificar la legislación, como el desarrollo de alternativas a la detención y la elaboración de procedimientos judiciales relativos a la detención (uso de enlaces de vídeo). En la sesión de primavera de 2014 se presentará al Parlamento una propuesta del Gobierno (cuestionario REM).

<sup>(294)</sup> En **Polonia**, la Guardia de Fronteras realiza proyectos para mejorar las condiciones de vida de los centros custodiados, y los periodos de arresto con fines de expulsión. Los proyectos se centran en la modernización de las instalaciones existentes, las instalaciones deportivas, las instalaciones recreativas, la mejora de las condiciones de vida y las condiciones en el campo de la educación. El uso de fondos de la UE está permitiendo comprar gradualmente nuevos equipos deportivos y educativos (matriz del informe anual).

<sup>(295)</sup> Por ejemplo, en **Grecia**, el Grupo de trabajo de las Naciones Unidas sobre detenciones arbitrarias, dependiente de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, manifestó al final de una visita de 11 días a Grecia, en enero de 2013: «En la mayoría de los centros de internamiento que ha visitado el Grupo de trabajo, las condiciones estaban muy por debajo de los principios internacionales sobre derechos humano, incluido el elevado grado de hacinamiento». El Grupo de trabajo observó también que había detenidos a la espera de juicio y convictos en una misma celda, así como detenidos administrativos —incluidos migrantes irregulares y solicitantes de protección internacional— mezclados con delincuentes, vulnerando las normativas nacionales e internacionales. Véase Servicio de noticias ONU, *Greece must improve detention conditions for migrants — UN experts* (Grecia debe mejorar las condiciones de internamiento de los migrantes. Expertos de las Naciones Unidas), 31 de enero de 2013 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/510fb772.html>); fecha de consulta del sitio: 2 de abril de 2013. El ACNUR ha manifestado en varias ocasiones, en 2012 y con anterioridad, sus preocupaciones de carácter jurídico en relación con la práctica **maltesa** de detener a todos los solicitantes de protección internacional que llegan a su territorio de forma irregular. Los procedimientos para poner en libertad a los detenidos sobre la base de la vulnerabilidad están regulados por la policía y por la práctica, en lugar de por la legislación, y los aplican las autoridades de inmigración. La puesta en libertad no es automática, y las personas vulnerables siguen siendo detenidas, en la práctica, a su llegada al territorio. Véase, por ejemplo, Human Rights Watch, *Malta: Migrant Detention Violates Rights* (Malta: la detención de migrantes vulnera sus derechos), 18 de julio de 2012 (<http://www.hrw.org/news/2012/07/18/malta-migrant-detention-violates-rights>); fecha de consulta del sitio: 12 de abril de 2013; Comisión Internacional de Juristas (CIJ), *Not Here to Stay, Report of the International Commission of Jurists on its Visit to Malta on 26-30 September 2011* (No estamos aquí para quedarnos. Informe de la Comisión Internacional de Juristas sobre su visita a Malta en 26-30 de septiembre de 2011), mayo de 2012 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fe4096a2.html>); fecha de consulta del sitio: 12 de abril de 2013. Se han planteado también algunas dudas con respecto a otros Estados miembros, entre las que se incluyen

Hay un acuerdo generalizado en relación con el criterio de que el internamiento de menores debería ser un último recurso. Algunos Estados miembros han suprimido, o tienen previsto suprimir, la posibilidad de internar a menores o a familias con menores <sup>(296)</sup>; otros intentan limitar los efectos del internamiento en los niños mediante la mejora de las condiciones de vida <sup>(297)</sup>.

Con las siguientes resoluciones, el TEDH recordaba a los Estados miembros la importancia de ofrecer condiciones de detención dignas y cauces procesales para verificar la legalidad de la privación de libertad, así como la obligación de conceder especial atención a las necesidades de los menores.

El TEDH dictó sentencia en el asunto *Mahmundi y otros contra Grecia* (nº 14902/10) <sup>(298)</sup>, relativo a la privación de libertad de una familia afgana, entre cuyos miembros había una mujer embarazada de ocho meses y cuatro menores, en el centro de internamiento de Pagani, en la isla de Lesbos. En relación con la información sobre las condiciones de internamiento en este centro (por ejemplo, el número de detenidos cuadruplicaba su capacidad; las instalaciones consistían en contenedores para almacenamiento, inadecuados para el internamiento de personas; parte del suelo estaba inundado por el desbordamiento de los inodoros y la suciedad era generalizada), el TEDH consideró que los solicitantes estaban sometidos a tratos inhumanos y degradantes. Y concedió una atención especial a las condiciones de la mujer que, en la última fase del embarazo, no estaba supervisada por un médico ni informada de dónde podría dar a luz. Dos de los menores estaban separados de sus padres, no habían recibido atención especial y solo en raras ocasiones podían hacer ejercicio al aire libre. El TEDH reiteró que la legislación griega no contemplaba el derecho a la tutela judicial contra las condiciones y la legalidad de la detención, vulnerando el derecho a la libertad.

En el asunto *Popov contra Francia* (nº 39472/07 y nº 39474/07) <sup>(299)</sup>, el TEDH examinó el derecho a la libertad y a la seguridad, y al respeto de la vida privada y familiar en relación con el internamiento de menores. El caso se refería a la detención administrativa de dos kazajos, acompañados de sus dos hijos de cinco meses y tres años de edad, cuya solicitud de protección internacional fue rechazada. El TEDH declaró que los niños estaban obligados a vivir con sus padres en una situación de vulnerabilidad especial y en condiciones de internamiento (por ejemplo, solo había camas con estructura de hierro; no había zonas para juegos o actividades infantiles; las puertas eran automáticas, con el peligro que ello conlleva; el ambiente era estresante, inseguro y hostil) que causarían probablemente trastornos y graves consecuencias psicológicas. Además, el TEDH concluyó que, de conformidad con el derecho al respeto de la vida privada y familiar, el interés superior de los niños en el contexto del internamiento exige no solo que la familia se mantenga unida, sino también la búsqueda de alternativas al internamiento. El internamiento de familias con niños pequeños debería limitarse. Por último, el TEDH concluyó que los menores se hallaban en una situación de vacío jurídico, puesto que no podían interponer por sí mismos un recurso contra la legalidad de su internamiento.

Por último, la sociedad civil continuó haciendo campaña en 2012 contra el internamiento de menores <sup>(300)</sup>.

la detención sistemática de solicitantes de protección internacional en las fronteras y en casos basados en el Reglamento de Dublín; detención de solicitantes sin un fundamento jurídico; falta de revisión automática y/o eficaz de la proporcionalidad y la necesidad de la detención; ausencia de un mecanismo eficaz para ofrecer alternativas reales a la detención después de una evaluación de cada caso; falta de identificación de vulnerabilidades en la detención; ausencia de aplicación de la Directiva relativa a las condiciones de acogida en la detención; internamiento de solicitantes en calabozos policiales y en centros de detención de la Guardia de Fronteras debido al hacinamiento en las instalaciones existentes (aportación del ACNUR).

<sup>(296)</sup> En **Bélgica**, el internamiento de menores está prohibido. Como alternativa se establecieron unas «unidades de vivienda» que aumentaron en número en 2012. En **Finlandia**, la introducción de la prohibición del internamiento de menores no acompañados planificada se ha aplazado y está previsto someterla a consideración en 2014 (aportación del ACNUR).

<sup>(297)</sup> En **Polonia**, por ejemplo, los menores que residen en «centros custodiados» pueden participar en actividades educativas realizadas por docentes cualificados especializados de las escuelas locales. Los menores tienen también la oportunidad de participar en clases de educación física y deporte impartidas por funcionarios con formación especial y empleados de la Guardia de Fronteras. Los centros custodiados especializados para menores se establecieron para garantizar que estos residirían solo en los centros que pueden garantizar la educación obligatoria y unas condiciones de vida adecuadas para este colectivo. En la actualidad, los menores se envían solo a centros designados en especial, localizados en Kętrzyn y Biała Podlaska. Se han aprobado algunos cambios en la normativa con el fin de mejorar las condiciones de vida (matriz del informe anual).

<sup>(298)</sup> Sentencia del Tribunal de 31 de julio de 2012. El texto completo está disponible (en francés) en: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112526>.

<sup>(299)</sup> Sentencia del Tribunal de 19 de enero de 2012. El texto completo está disponible en: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-108710>.

<sup>(300)</sup> En marzo de 2012, la Coalición Internacional contra la Detención presentó un informe titulado *Captured Childhood* (Infancia apresada) en el Consejo de Derechos Humanos de Ginebra, en el que ofrece un nuevo modelo de evaluación y ubicación. Véase Coalición Internacional contra la Detención, *Capture childhood – Introducing a new model to ensure the rights and liberty of refugee, asylum seeker and irregular migrant children affected by immigration detention* (Infancia apresada: introducción de un nuevo modelo para garantizar los derechos y la libertad de los refugiados, solicitantes de asilo y menores migrantes irregulares que se encuentran en centros de detención para inmigrantes), 2012 (<http://idcoalition.org/wp-content/uploads/2012/03/Captured-Childhood-FINAL-June-2012.pdf>); fecha de consulta del sitio: 12 de abril de 2013.



## 4.6. Resoluciones en primera instancia

Como se mencionó anteriormente (véase «Eficiencia»), muchos Estados miembros intentan reducir los tiempos de tramitación, gestionar los expedientes acumulados, recortar los costes y eliminar los factores con efecto llamada en los sistemas de acogida no solo para ganar en eficiencia, sino también por cuestiones de protección. No obstante, en los Países Bajos la limitación de los tiempos de tramitación en primera instancia no es solo cuestión de aumentar la eficiencia: desde el 1 de octubre de 2012, una ley administrativa (*Wet Dwangsom*) obliga al Servicio de Inmigración y Naturalización a pagar una multa al solicitante si no se ha adoptado una decisión en los plazos legales de la ley de extranjería neerlandesa <sup>(301)</sup>.

La entrevista personal desempeña un papel clave en la determinación del estatuto de refugiado en el dictamen en primera instancia. En 2012, varios Estados miembros han adoptado medidas para garantizar y mejorar la calidad de la entrevista del procedimiento de asilo <sup>(302)</sup>. Dicho lo anterior, persisten algunas preocupaciones, por ejemplo, con respecto a la falta de una metodología para realización de entrevistas o que estas no sean entrevistas en profundidad realizadas por los trabajadores responsables de los casos de solicitud de asilo <sup>(303)</sup>.

Además, en relación con la obligación de oír al solicitante que se deriva de la Directiva de reconocimiento, en los Estados miembros en los que las normas mínimas relativas a los requisitos para la concesión del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria se examinan en dos procedimientos distintos, el TJUE dictó la sentencia siguiente:

En el asunto *M.M. contra el ministro de Justicia, Igualdad y Reforma Legislativa (Irlanda)* <sup>(304)</sup>, el TJUE dictó una sentencia de interpretación del ámbito del deber de cooperar con el solicitante en la evaluación de los elementos pertinentes de la solicitud (artículo 4, apartado 1, de la Directiva de reconocimiento). El deber de cooperar se evaluó a la luz de los principios fundamentales del derecho de defensa y el derecho a ser oído, así como el derecho a una buena administración. La cuestión se planteaba en el contexto de un marco jurídico nacional que contempla procedimientos distintos para examinar una solicitud de concesión del estatuto de refugiado y una solicitud de protección subsidiaria. El procedimiento para la protección subsidiaria puede iniciarse en un plazo determinado con la presentación de la solicitud respectiva de la persona a quien se ha denegado el estatuto de refugiado en un procedimiento anterior.

El TJUE estableció que el deber de cooperar no puede interpretarse en el sentido de que la autoridad nacional que intenta denegar la solicitud de protección subsidiaria a un solicitante a quien se ha denegado la concesión del estatuto de refugiado, está obligada a informar al solicitante de que su intención es denegar la solicitud de modo que el solicitante pueda expresar su punto de vista al respecto. Tampoco está obligada la autoridad a notificar con el mismo fin al solicitante los argumentos sobre los que intenta basar su denegación. El TJUE constató asimismo que en los casos, como el de Irlanda, en los que la legislación nacional establece dos procedimientos distintos, consecutivos, para el examen de la concesión del estatuto de refugiado y la protección subsidiaria, respectivamente, es necesario garantizar el derecho a ser oído (que permite al solicitante exponer su punto de vista antes de la adopción de cualquier decisión que no conceda la protección solicitada) en cada uno de los procedimientos. El hecho de que se haya oído debidamente a un solicitante durante el examen de su solicitud de concesión del estatuto de refugiado no significa que este requisito del procedimiento pueda eliminarse al examinar la solicitud de protección subsidiaria.

La evaluación de la credibilidad está en el núcleo de los procedimientos de admisibilidad para la protección internacional. Aún preocupan cuestiones como, por ejemplo, el uso de las contradicciones o incoherencias, o la falta

<sup>(301)</sup> La *Wet Dwangsom* ya había entrado en vigor tres años antes para todos los órganos administrativos neerlandeses, salvo para el Servicio de Inmigración y Naturalización, que contó con tres años más para prepararse (matriz del informe anual).

<sup>(302)</sup> Para garantizar una mejor calidad en las entrevistas, la autoridad belga en materia de asilo (CGRS) ha adoptado una Carta sobre las entrevistas de los procedimientos de asilo, en la que se ofrecen buenas prácticas y un manual para la realización de entrevistas. En todas las salas de entrevista del CGRS hay un ejemplar de esta Carta a disposición de los solicitantes de asilo. IGC, *Blue Book 2012* (Libro Azul 2012), p. 67. En Finlandia, la Unidad de Asilo inició un proyecto relativo a la mejora de la calidad de las entrevistas del procedimiento de asilo en 2012. Los resultados y las recomendaciones del proyecto se concluirán en 2013 (matriz del informe anual). En Malta siguió realizándose una grabación sonora y una transcripción de todas las entrevistas (matriz del informe anual).

<sup>(303)</sup> Tales observaciones se realizaron en algunos Estados miembros, y hacían referencia a la falta de una entrevista en profundidad realizada por un funcionario responsable de cuestiones de asilo, y a la excesiva atención que se presta al cuestionario inicial, en lugar de realizar una evaluación de toda la entrevista. Esto afectó sobre todo a las personas vulnerables (aportación del ACNUR).

<sup>(304)</sup> Sentencia del Tribunal de 22 de noviembre de 2012. El texto completo está disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0277:ES:HTML>.

de una metodología sistemática para la valoración de pruebas en ciertos Estados miembros <sup>(305)</sup>. Debe prestarse también especial atención a la aportación de pruebas acreditativas, como destacaba una sentencia del TEDH:

El TEDH dictó sentencia en el asunto *Singh y otros contra Bélgica* (nº 33210/11) <sup>(306)</sup>, relativo a la denegación de protección a una familia afgana motivada por la falta de credibilidad, que concluía con la afirmación de que los solicitantes no habían podido probar su nacionalidad afgana ni la veracidad de la protección que les había dado el ACNUR. No obstante, el TEDH observó que los documentos acreditativos (es decir, documentos de identidad, copia de dos páginas de dos pasaportes afganos y copia de certificados del ACNUR) que se habían presentado por vez primera ante el juez encargado del asilo, se desestimaron —a pesar de su pertinencia para la solicitud de protección internacional— sin verificar su autenticidad, para lo que habría bastado ponerse en contacto con el ACNUR. Además, se concluyó que la resolución se había tomado sin intentar realizar ningún tipo de verificación de si los solicitantes se enfrentaban a algún riesgo de malos tratos en Afganistán. En consecuencia, se había vulnerado el derecho a una tutela judicial efectiva.

La credibilidad es también el principal punto de atención del proyecto CREDO, que ha puesto en marcha el Comité Húngaro de Helsinki y cuyo objetivo global es contribuir a que las prácticas de evaluación de la credibilidad aplicadas en los Estados miembros estén mejor estructuradas, sean objetivas, tengan una alta calidad y estén orientadas hacia la protección <sup>(307)</sup>.

Para ayudar a los Estados miembros en la valoración de las solicitudes de protección internacional, el ACNUR ha seguido ofreciendo orientación en forma de directrices sobre admisibilidad específicas para cada país <sup>(308)</sup>.

En relación con el proceso formal de toma de decisiones, conviene destacar que en España, el ACNUR puede publicar un informe de cada solicitud y participa, con voz pero sin voto, en la Comisión Interministerial responsable de adoptar la resolución definitiva <sup>(309)</sup>. En Italia, el ACNUR continuó participando en el procedimiento de asilo en las 19 comisiones territoriales, incluidas las que se crearon a raíz del notable aumento de solicitudes de protección internacional en 2011 <sup>(310)</sup>.

En Finlandia, la Unidad de Asilo del Servicio de Inmigración desarrolló un nuevo modelo para redactar resoluciones en materia de asilo para garantizar la calidad de estas <sup>(311)</sup>.

En 2012 proliferaron los programas de formación para los trabajadores responsables de los casos de solicitud de asilo, pero en absoluto relacionados con las actividades de la EASO en materia de formación. Los programas

<sup>(305)</sup> Tales observaciones, realizadas en varios Estados miembros, incluyeron que los organismos encargados de las entrevistas no abordaran las contradicciones y/o evaluaran las solicitudes sin disponer de las necesarias pruebas objetivas (aportación del ACNUR); en Irlanda, por ejemplo, el Consejo Irlandés para los Refugiados publicó un informe en el que expresaba su preocupación sobre las evaluaciones de la credibilidad tanto en primera como en segunda instancia. Véase Consejo Irlandés para los Refugiados, *Difficult to Believe: The Assessment of Asylum Claims in Ireland* (Difícil de creer: evaluación de las solicitudes de asilo en Irlanda), 2012 (<http://www.irishrefugeecouncil.ie/wp-content/uploads/2011/08/Difficult-to-Believe-The-assessment-of-asylum-claims-in-Ireland.pdf>); fecha de consulta del sitio: 11 de abril de 2013.

<sup>(306)</sup> Sentencia del Tribunal de 2 de octubre de 2012. El texto completo está disponible en: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-113660>.

<sup>(307)</sup> CREDO, un proyecto conjunto entre el Comité Húngaro de Helsinki (CHH), el ACNUR, la Asociación Internacional de Jueces en Derecho de Refugiados (IARLJ) y UK Asylum Aid, con apoyo del Fondo Europeo para los Refugiados, comenzó a finales de 2011 a colaborar en evaluaciones de credibilidad de alta calidad y a promover unos planteamientos más armonizados, reflejando las disposiciones pertinentes en la legislación de la UE y las normas internacionales. Como parte del proyecto CREDO, el ACNUR realizó investigaciones sobre las prácticas de tres Estados miembros durante 2012 y reunió jurisprudencia de tribunales de la UE y de fuera de la UE, que permitieran conocer mejor las prácticas estatales, las normativas y las cuestiones que están en juego en el complejo ámbito de la legislación en materia de asilo. Las conclusiones del informe del ACNUR (que se publicarán en mayo de 2013) están basadas también en un enfoque multidisciplinario que aprovecha fuentes como la psicología, la neurobiología y el funcionamiento de la memoria humana, el género, la antropología y la sociología. Véase Comité Húngaro de Helsinki, *CREDO – Improving Credibility Assessment in EU Asylum Procedures* (CREDO: mejora de la evaluación de la credibilidad en los procedimientos de concesión de asilo en la UE), 1 de junio de 2012 (<http://helsinki.hu/en/credo—improving-credibility-assessment-in-eu-asylum-procedures>); fecha de consulta del sitio: 12 de abril de 2013.

<sup>(308)</sup> ACNUR, *Directrices de elegibilidad del ACNUR para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo de Sri Lanka*, 21 de diciembre de 2012, HCR/EG/LKA/12/04 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/50d1a08e2.html>); fecha de consulta del sitio: 3 de abril de 2013; ACNUR, *Directrices de elegibilidad del ACNUR para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo de Irak*, 31 de mayo de 2012, HCR/EG/IRQ/12/03 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fc77d522.html>); fecha de consulta del sitio: 3 de abril de 2013; ACNUR, *Anexo de 2010 Directrices de elegibilidad del ACNUR para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo de Somalia, relativas en concreto a la ciudad de Galkacyo*, 16 de marzo de 2012 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f675c5e2.html>); fecha de consulta del sitio: 3 de abril de 2013; ACNUR, *Directrices provisionales de elegibilidad del ACNUR para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo de Costa de Marfil*, 15 de junio de 2012, HCR/EG/CIV/12/01 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fa7c1c92.html>); fecha de consulta del sitio: 3 de abril de 2013; ACNUR, *Directrices provisionales de elegibilidad del ACNUR para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los miembros de minorías religiosas en Paquistán*, 14 de mayo de 2012, HCR/EG/PAK/12/02 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fb0ec662.html>); fecha de consulta del sitio: 3 de abril de 2013.

<sup>(309)</sup> Matriz del informe anual.

<sup>(310)</sup> UNHCR, *UNHCR Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy* (Recomendaciones del ACNUR sobre aspectos importantes de la protección de los refugiados en Italia), julio de 2012 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/5003da882.html>); fecha de consulta del sitio: 10 de abril de 2013.

<sup>(311)</sup> Este modelo está basado en el módulo de formación de la EASO «Propuestas de decisiones y adopción de resoluciones», con algunas modificaciones nacionales (matriz del informe anual).

nacionales de formación a menudo se adaptaron a los módulos existentes, lo que les hacía más específicos al contexto nacional. Algunos Estados miembros organizaron actividades de formación específicas, por ejemplo, relacionadas con la verificación de documentos <sup>(312)</sup> o con la orientación sexual y la identidad de género <sup>(313)</sup>.

## La EASO y la formación

La EASO presentó su estrategia de formación <sup>(314)</sup> al Consejo de Administración en julio de 2012, lo que aumentó la notoriedad y la transparencia de sus procesos de formación. La Oficina desarrolló también un sistema de recopilación y análisis de datos, la Cabina de Formación de la EASO, para ayudar a los Estados miembros a establecer y supervisar los objetivos de formación nacionales. La adopción de las recomendaciones de la EASO en materia de formación ayudará a los Estados miembros a desarrollar sus planes de formación y promoverá un mejor entendimiento de la oferta de la Oficina en su currículum de formación de la EASO.

La herramienta de formación esencial de la Oficina es el currículum de formación de la EASO, un sistema de formación profesional común que consta de 13 módulos interactivos <sup>(315)</sup>. En 2012 se actualizaron los módulos siguientes:

- Propuestas de decisiones y adopción de resoluciones
- Reglamento de Dublín
- Inclusión
- Exclusión
- Fin de la protección
- COI
- Evaluación de elementos de prueba
- Entrevistas a menores

Legislación internacional en materia de asilo y derechos humanos (finalizará en 2013)

En 2012, la EASO inició también el desarrollo de dos módulos nuevos, uno sobre técnicas de entrevista y otro sobre el SECA <sup>(316)</sup>.

Y también en 2012, la EASO facilitó, a través del método basado en la «formación de formadores», 14 sesiones de este tipo en todos los módulos de su currículum excepto en uno. Se impartieron más de 100 sesiones de formación a escala nacional a más de 1 100 responsables en materia de asilo en 12 Estados miembros de la UE <sup>(317)</sup> y Suiza, y se organizaron otros módulos con el apoyo de la EASO en el conjunto de la UE en 2012.

<sup>(312)</sup> En **Malta**, los responsables de la concesión de asilo recibieron formación sobre análisis documental y sobre establecimiento de perfiles, organizada por la Oficina del Comisionado para los Refugiados a través de un proyecto cofinanciado por el Fondo Europeo para los Refugiados (FER). El equipo completo de responsables asistió a un curso de formación de cinco días sobre análisis de documentos, cuyo propósito era desarrollar el nivel de conocimientos técnicos sobre la materia y mejorar el proceso de concesión de asilo. Se les facilitó un conjunto de herramientas para el análisis de documentos personales que les permite realizar análisis preliminares de los documentos que presentan los solicitantes. Seis de estos funcionarios continuaron la formación con un curso de diez días sobre análisis documental de nivel avanzado. Recibieron formación sobre el uso de los equipos forenses que hay ahora disponibles en la Oficina del Comisionado para los Refugiados. En abril de 2012, dos de estos seis responsables del procedimiento de concesión de asilo viajaron a los Países Bajos para observar las prácticas de trabajo en la Unidad de Documentos del Servicio de Inmigración y Naturalización, y también para recibir más formación y orientaciones sobre el análisis de documentos de filiación e identidad por parte de los expertos neerlandeses (matriz del informe anual).

<sup>(313)</sup> En **Irlanda**, Belongto (una ONG que trabaja con solicitantes de protección internacional LGBT) impartió formación sobre cuestiones relacionadas con el colectivo de lesbianas, gays, bisexuales y transgénero (LGBT). El ACNUR impartió asimismo un módulo de formación al personal de ORAC sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género. La formación la impartió un experto del ACNUR con especial experiencia en este ámbito, que ha impartido cursos similares a los responsables del examen de las solicitudes en otros países europeos (matriz del informe anual).

<sup>(314)</sup> EASO, *EASO training strategy* (Estrategia de formación de la EASO), <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Training-strategy.pdf>.

<sup>(315)</sup> Los 13 módulos son los siguientes: 1. Legislación internacional en materia de asilo y derechos humanos, 2. Sistema Europeo Común de Asilo, 2.1. Reglamento de Dublín, 3. Inclusión, 3.1. Exclusión, 3.2. Fin de la protección, 4. Directiva sobre los procedimientos de asilo, 5. Información sobre los países de origen, 6. Técnicas de entrevista, 6.1. Entrevistas a menores, 6.2. Entrevistas a personas vulnerables, 7. Evaluación de elementos de prueba, 8. Propuestas de decisiones y adopción de resoluciones.

<sup>(316)</sup> Para más detalles, incluidos los números de las sesiones de formación y los beneficiarios, véase el *Informe anual de actividades de la EASO de 2012*.

<sup>(317)</sup> Suecia, Rumanía, Eslovaquia, Alemania, Países Bajos, Luxemburgo, Irlanda, Grecia, Francia, Finlandia, República Checa y Bélgica.

En el **Foro Consultivo** de la EASO de noviembre de 2012, los participantes que representaban a la sociedad civil realizaron una serie de sugerencias en relación con las actividades de formación de la Oficina:

En primer lugar, indicaron que la sociedad civil podría colaborar, en mayor medida y con un criterio *ad hoc*, prestando apoyo a la EASO en el desarrollo de materiales de formación específicos o especializados que exijan unos conocimientos técnicos particulares (género, menores no acompañados, etc.).

En segundo lugar, en el marco de la nueva iniciativa de la EASO dirigida a desarrollar un currículo profesional para los miembros de tribunales y juzgados en el ámbito del asilo, respetar la independencia del poder judicial y, en la medida de lo posible, crear sinergias con otras iniciativas y proyectos ya existentes en este campo.

En tercer lugar, el desarrollo del módulo sobre el SECA iniciado en noviembre de 2012 por la EASO tiene una importancia crucial, al igual que la creación de un módulo para directores, que se presentará en 2013. La idea de desarrollar un módulo sobre el reasentamiento recibió un respaldo generalizado. Entre las sugerencias que se hicieron sobre otros módulos cabe destacar las relativas a Interpretación o Condiciones de acogida. Asimismo, se acordó que las cuestiones relacionadas con el género, los menores, la orientación sexual y la identidad de género, dado su carácter transversal, deberían cubrirse en todos los módulos del currículo.

En cuarto lugar, el oportuno intercambio de información y otros recursos podrían ayudar a la EASO en el desarrollo o la actualización de sus materiales de formación y el establecimiento de planes de formación.

## 4.7. Resoluciones en segunda instancia

Algunos Estados miembros reorganizaron en 2012 los órganos de segunda instancia. Cabe destacar la Sala de Recurso Danesa sobre Refugiados, que pasó de tener tres a cinco miembros, nombrados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Consejo Danés para los Refugiados (CDR) <sup>(318)</sup>. En la República Checa, a raíz de las modificaciones realizadas en la Ley de asilo, el Tribunal Supremo Administrativo redobló su importancia, ya que sus sentencias son ahora vinculantes para el Ministerio <sup>(319)</sup>.

Como sucede en primera instancia, los plazos de tramitación y la gestión de los expedientes acumulados son piezas clave en segunda instancia. En Bélgica, el Consejo para los procedimientos contenciosos relacionados con la Ley de Asilo (responsable de las cuestiones relacionadas con el asilo y la migración) prestó su atención principalmente a la tramitación de recursos relacionados con casos de asilo para cumplir los plazos en unos límites razonables y reducir los retrasos por acumulación de casos <sup>(320)</sup>. En Grecia hay una serie de Comités de Apelación dedicados a acelerar la tramitación de expedientes de asilo acumulados <sup>(321)</sup>. En Finlandia, el Tribunal Administrativo de Helsinki logró reducir el plazo de tramitación de casos <sup>(322)</sup>. En Francia, el Gobierno asignó fondos complementarios tanto a la OFPRA como al CNDA (tribunal de apelación) para reforzar sus capacidades en materia de instrucción y reducir la duración media total de tramitación de solicitudes. No obstante, las medidas de agilización en las decisiones en primera instancia no siempre se correspondieron con medidas semejantes en segunda instancia, lo que derivó en un cambio de sitio, más que en una reducción, de los casos pendientes <sup>(323)</sup>.

En Hungría se han realizado proyectos para mejorar la calidad de la toma de decisiones judiciales en el ámbito de los procedimientos de asilo <sup>(324)</sup>.

<sup>(318)</sup> Esta modificación entró en vigor el 1 de enero de 2013. IGC, *Blue Book 2012* (Libro Azul 2012), p. 129.

<sup>(319)</sup> El Tribunal Supremo Administrativo tiene ahora la posibilidad de anular directamente las decisiones del Ministerio (no solo las decisiones de los tribunales regionales). Las sentencias del Tribunal Supremo Administrativo son, por tanto, directamente vinculantes para el Ministerio. Por consiguiente, la función del Tribunal y sus sentencias salieron reforzadas (matriz del informe anual).

<sup>(320)</sup> Matriz del informe anual.

<sup>(321)</sup> Diez (antiguos) Comités de Apelación examinan en la actualidad los recursos presentados (segunda instancia). De estos comités, seis examinan los denominados casos activos de los expedientes pendientes, y cuatro se ocupan de los recursos presentados en el marco del Decreto Presidencial 114 de 2010. Todos los recursos tienen efecto suspensivo. En el último trimestre de 2012 tuvo lugar un procedimiento administrativo con el fin de identificar la cifra real de recursos pendientes activos, que se enviará al (nuevo) Comité de Apelaciones. Como consecuencia, el 22 de enero de 2013 se había identificado a 25 576 solicitantes como titulares de una «tarjeta rosa» válida (tarjeta de identidad provisional que se facilita a los solicitantes de protección internacional mientras se tramita su expediente) (matriz del informe anual).

<sup>(322)</sup> El plazo de tramitación ahora es de seis meses como máximo, gracias a las asignaciones extraordinarias realizadas al Tribunal.

<sup>(323)</sup> Por ejemplo, en **Luxemburgo**, para hacer frente al flujo creciente de entrada de solicitantes de asilo, el Departamento de Inmigración contrató a más personal. Sin embargo, no se correspondió con un aumento del personal en los tribunales y juzgados administrativos que respondiera a la mayor carga de trabajo: ACNUR, *Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights* (Informe de compilación de la presentación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados a la Oficina del Comisario de Derechos Humanos). Examen periódico universal: Luxemburgo, julio de 2012 (<http://www.refworld.org/docid/4ffd36262.html>); fecha de consulta del sitio: 12 de abril de 2013.

<sup>(324)</sup> La Oficina Judicial Nacional está aplicando el proyecto titulado «Mejora de la calidad de la toma de decisiones judiciales en el ámbito de los procedimientos

En 2012 se plantearon ciertas inquietudes en relación con el acceso restringido de los solicitantes de protección internacional cuyos expedientes se tramitan por medio del procedimiento acelerado al procedimiento de recurso, así como el estatuto jurídico de los solicitantes a quienes se ha denegado su solicitud en la fase de revisión judicial <sup>(325)</sup>.

### Cooperación de la EASO con los tribunales y juzgados de los Estados miembros

En 2012, la EASO solicitó apoyo a la Asociación Internacional de Jueces en Derecho de Refugiados (IARLJ) e inició un proceso de consulta a los miembros de tribunales y juzgados en toda la UE, a la IARLJ y a la Asociación de Jueces Europeos de Derecho Administrativo. El fin específico de tales consultas era suscitar una reflexión sobre cómo podría la EASO prestar apoyo a los órganos responsables de la toma de decisiones judiciales o cuasijudiciales y la función que tienen en la aplicación del SECA. En una sesión plenaria celebrada en diciembre de 2012, la EASO, algunos miembros de asociaciones de jueces y el ACNUR debatieron sobre los planes para el año siguiente con el fin de buscar sinergias y coordinar actividades, y reflexionaron sobre el principio de independencia judicial y algunas cuestiones relacionadas con la formación judicial <sup>(326)</sup>.

## 4.8. Disponibilidad y uso de información sobre países de origen (COI)

La disponibilidad y un uso apropiado de la información sobre los países de origen son cruciales para que las decisiones que se tomen en materia de asilo tengan pleno conocimientos de causa, sean justas y estén bien razonadas.

En 2012, varios Estados miembros reforzaron su capacidad para realizar investigaciones sobre COI mediante el desarrollo de nuevas metodologías de investigación <sup>(327)</sup>, la actualización de sistemas informáticos específicos <sup>(328)</sup>, la formación del personal, la mejora del acceso a la información <sup>(329)</sup> y/o la elevación de los niveles de calidad <sup>(330)</sup>. Asimismo, algunos países europeos que tenían escasa o nula experiencia en investigación están empezando ahora a desarrollar esa capacidad <sup>(331)</sup>.

de asilo», financiado a partir de la asignación nacional de 2012 del Fondo Europeo para los Refugiados y cuyo principal objetivo es recopilar sentencias pertinentes del TJCE y del TEDH y, a partir de ellas, efectuar un análisis comparativo y difundir un programa de formación entre los jueces y secretarios de tribunales que intervengan en la revisión de las sentencias de concesión del estatuto de refugiado (cuestionario REM).

<sup>(325)</sup> Por ejemplo, en **Irlanda**, algunos solicitantes del estatuto de refugiado tienen acceso a un recurso realizado en papel, en lugar de mediante un juicio oral —aunque estos solicitantes se habrían sometido a una entrevista completa en ORAC en primera instancia—, solo por proceder de un país considerado como «seguro». Si los resultados de la evaluación de credibilidad fueron negativos, su capacidad para impugnarlos mediante un recurso no oral es limitada. El Tribunal Superior de Irlanda determinó, en una sentencia de 30 de marzo de 2012, que no puede denegarse a un solicitante un juicio oral en los procedimientos acelerados contra una resolución negativa que se base exclusiva o predominantemente en la falta de credibilidad personal, véase <http://www.unhcr.org/refworld/docid/514353342.html>. Esta sentencia se ha recurrido ante el Tribunal de instancia superior de Irlanda.

<sup>(326)</sup> Véase *Informe anual de actividades de la EASO de 2012*.

<sup>(327)</sup> **Austria** renovó su metodología sobre COI a partir de una evaluación externa realizada por el ICMPD (Centro Internacional para el Desarrollo de la Política de Migración) con el apoyo de expertos externos. El objetivo era establecer una metodología para servicios en materia de COI de alta calidad optimizados para el uso de distintos clientes dentro del procedimiento de asilo (matriz del informe anual).

<sup>(328)</sup> Como parte de un proyecto cofinanciado por el FER, la base de datos **finlandesa** Tellus sobre COI iba a conectarse al portal común de COI. Además, una parte más pequeña de la financiación del proyecto iba dirigida al desarrollo de nuevas funciones, como una sección con las últimas novedades en la base de datos Tellus, lo que permite al servicio finlandés de COI difundir con eficacia información sobre situaciones de asilo muy graves —por ejemplo, situaciones de seguridad muy variables en países de origen— entre los trabajadores que se ocupan de los casos de asilo fuera del Servicio de Inmigración, como los tribunales administrativos responsables de los recursos de asilo en Finlandia (matriz del informe anual). En **Bulgaria**, las funciones del Centro de Recursos de COI se ampliaron como consecuencia del desarrollo y aplicación de un software nuevo en el sistema de información (RTSSP. Fase 2) (matriz del informe anual). **Polonia** modernizó y avanzó en el desarrollo de su base de datos de COI Światowid (matriz del informe anual).

<sup>(329)</sup> En **Lituania**, el proyecto «Mejora de la capacidad de recopilación, evaluación y difusión de información sobre los países de origen» del Departamento de Migración, perteneciente al Ministerio del Interior, se empezó a ejecutar el 30 de junio de 2012. El objetivo de este proyecto era garantizar la recopilación y evaluación de COI pertinente y completa, así como su difusión. Como parte del proyecto, se solicitaron publicaciones informativas, así como servicios de la agencia de datos Factiva y otros servicios del Centro Austriaco para la Investigación y Documentación en materia de Países de Origen y Asilo (Accord). Se facilitó al Centro de Información en línea de la División de Asuntos relacionados con el Asilo, dependiente del Departamento de Migración del Ministerio del Interior (<http://www.coi.migracija.lt>) COI actualizada, exacta, objetiva y fiable, así como estadísticas y jurisprudencia pertinentes. Los informes están guardados en una base de datos electrónica a la que pueden acceder no solo los responsables de la toma de decisiones en materia de asilo, sino otros miembros del personal del Ministerio de Migración que toman decisiones sobre el estatuto jurídico de los extranjeros, así como tribunales, abogados y ONG.

<sup>(330)</sup> **Alemania** mejoró su sistema de control de calidad interna y elaboró un manual sobre criterios de calidad (matriz del informe anual). **Hungría** ejecutó un proyecto titulado «Seminario comparativo y estudio sobre información sobre países de origen», cuyo objetivo era aumentar la calidad del procedimiento de asilo en los países participantes en el proyecto (Estados miembros centroeuropeos, Serbia y Croacia) mediante el estudio del uso de COI en el procedimiento de asilo, así como la puesta en común de buenas prácticas y la elaboración de recomendaciones. En el marco del proyecto, la unidad responsable de facilitar COI (Centro de Documentación) en la Oficina de Inmigración y Nacionalidad (OIN) preparó y compiló un informe comparativo de actividades, antecedentes institucionales y jurídicos de unidades de COI, así como las interfaces de COI y del procedimiento de asilo en los países participantes. El estudio se difundió entre los funcionarios responsables de COI y de la determinación del estatuto de refugiado (DER) en los países participantes.

<sup>(331)</sup> **Luxemburgo** está en proceso de establecimiento de una unidad de COI (matriz del informe anual). En **Letonia** se han contratado dos expertos en COI y se ha suscrito un contrato con ACCORD para que facilite información sobre los países de origen (matriz del informe anual).

Las unidades de COI aumentaron su capacidad para centrarse en el cliente mediante la formación de los usuarios y la adaptación de los servicios en materia de COI a las necesidades del usuario <sup>(332)</sup>. Un proyecto plurianual belga tiene el propósito de analizar las modalidades en relación con la publicación externa de COI <sup>(333)</sup>.

La investigación en materia de COI es un campo en el que los Estados miembros han solido colaborar activamente. A modo de ejemplo, la cooperación D-A-CH (iniciales de Alemania, Austria y Suiza) <sup>(334)</sup> entre los países en los que se habla alemán facilitó hojas técnicas a Grecia; Eslovaquia se benefició de los conocimientos técnicos de Finlandia en materia de COI <sup>(335)</sup>, y Polonia organizó visitas de estudio para expertos en COI procedentes de Suiza, Francia, Ucrania y Grecia <sup>(336)</sup>.

A medida que las unidades de COI tienen mayor necesidad de realizar investigaciones sobre COI en el ámbito médico para determinar si la situación médica de un solicitante de asilo es relevante al decidir sobre su estatuto de protección o sobre la posibilidad de retorno, es preciso subrayar un proyecto importante en este campo realizado a escala de toda la UE. El proyecto MedCOI 2, cofinanciado por las acciones de la UE del FER, facilita información no solo sobre la disponibilidad de tratamiento médico y de medicamentos en países de origen específicos, sino también sobre la accesibilidad individual <sup>(337)</sup>.

Otro proyecto de las acciones de la UE del FER en relación con la COI fue un estudio comparativo de información sobre países de origen en los países de la Europa central y oriental <sup>(338)</sup>.

<sup>(332)</sup> En **Alemania**, dado el creciente flujo de entrada de solicitantes de asilo y la priorización de la tramitación de casos, la unidad de COI estuvo sometida a presiones para prestar servicios en materia de COI orientados a la demanda en un plazo limitado (matriz del informe anual). En **Francia** se ofreció formación a los trabajadores responsables de los casos de solicitud de asilo para que aprendieran a utilizar la nueva base de datos del COI francés, Flora, que está conectada con el portal común de COI. En **España** se han realizado esfuerzos para mejorar el uso de la información sobre los países de origen en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, se han organizado cursos de formación para personal responsable de los casos a lo largo del proceso de solicitud de asilo, incluida una sesión organizada por el ACNUR que estaba centrada en aumentar la eficiencia en el uso de la COI y las principales herramientas disponibles (matriz del informe anual).

<sup>(333)</sup> El Departamento de COI (Cedoca) en **Bélgica** inició un proyecto financiado por el FER (2012-2014) con el título «Investigación y análisis de las modalidades relativas a la publicación externa de la información sobre países de origen (COI)». La primera fase incluye, entre otros elementos, la armonización de los distintos servicios de COI y el desarrollo de directrices sobre revisión *inter pares* y edición. En una segunda fase está previsto que esta COI armonizada esté disponible en un sitio web y en el portal común sobre COI (matriz del informe anual).

<sup>(334)</sup> La cooperación D-A-CH incluye a **Alemania, Austria, Suiza y Luxemburgo** (desde 2011).

<sup>(335)</sup> En abril de 2012, un experto finlandés en COI sobre Somalia (principal país de origen para Eslovaquia) visitó la Oficina de Migración de Eslovaquia para transmitir sus conocimientos sobre los solicitantes somalíes (matriz del informe anual).

<sup>(336)</sup> Véase matriz del informe anual.

<sup>(337)</sup> El objetivo global del proyecto «Puesta en común de información sobre países de origen de carácter médico, cooperación ulterior en la recopilación de nueva COI médica, formación complementaria de los funcionarios de las autoridades nacionales orientada a la recopilación y el uso de COI médica en casos individuales, desarrollo de un sistema de calidad estructural que rodee la COI médica y creación de directrices uniformes/normas nacionales en materia de COI (MedCOI2)» es aumentar la cooperación y la armonización entre los servicios de asilo europeos en la investigación y el uso de información médica sobre países de origen. La agencia encargada de la ejecución del proyecto es el Servicio Neerlandés de Inmigración y Naturalización. Oficina de Asesoramiento Médico. Véase <http://www.icmpd.org/Ongoing-Projects.1638.0.html>; fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(338)</sup> Véase <http://www.icmpd.org/Research.1556.0.html>; fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.



## Actividades de la EASO en materia de información sobre países de origen (COI)

Para la creación de la función relacionada con la COI, la EASO estableció diferentes estructuras consultivas en las que están representadas las unidades nacionales de COI y la Comisión Europea. Con la ayuda del Grupo de trabajo sobre metodología, la EASO desarrolló un método para elaborar informes COI analíticos<sup>(339)</sup>, que sirvió de base para dos informes COI sobre Afganistán<sup>(340)</sup>.

La EASO, respaldada por el Grupo de trabajo sobre el Portal común de COI, siguió desarrollando el portal, cuya gestión se transfirió de la Comisión Europea a la EASO a finales de 2012. Se trata de un sitio web de acceso restringido que permite la conexión de todas las bases de datos oficiales de COI propiedad de los Estados miembros y los países asociados a una única aplicación web; además permite a los Estados miembros que no tienen bases de datos disponibles a través de servicios web cargar y compartir documentos de COI en una sección específica llamada «Upload Area» (Área de carga). En 2012, las bases de datos francesa y noruega se unieron a MILo (Alemania) en el Portal, y está previsto que otras bases de datos nacionales (Suecia, Finlandia) lo hagan a lo largo de 2013.

En 2012, un Grupo de trabajo sobre cooperación práctica facilitó recomendaciones a la EASO acerca del mejor modo de organizar seminarios de expertos, teniendo en cuenta las actividades, las metodologías y las herramientas de la Red Eurasil, que se transfirió a la EASO en marzo de 2012. En respuesta a la situación planteada en Siria y su repercusión en los Estados miembros, la Oficina organizó un seminario sobre este país los días 28 y 29 de junio en Malta, al que asistieron especialistas en COI y profesionales responsables de la aplicación de las políticas sobre Siria. En agosto de 2012, a petición de la Comisión Europea y en el contexto de SY NET<sup>(341)</sup>, se celebró un seminario de seguimiento sobre Siria que se centró en cuestiones relativas a políticas basadas en escenarios. Por último, en noviembre de 2012, la EASO organizó la conferencia «Afganistán: información sobre países de origen y otras cuestiones».

El último Grupo de trabajo sobre COI se formó en julio de 2012 con el propósito de vincular las distintas actividades de la EASO en materia de COI en un sistema coherente y uniforme. Partiendo de las experiencias positivas de las anteriores redes de COI de escala regional y de la UE, el Grupo de trabajo elaboró una nueva estructura para la cooperación entre la EASO y los Estados miembros basada en el enfoque de la red de COI. En el contexto del apoyo operativo de la EASO a Grecia, el Grupo de trabajo sobre gestión del conocimiento ayudó a la Oficina con la elaboración de hojas informativas de COI sobre los principales países de origen<sup>(342)</sup>.

Las dos sentencias siguientes del TEDH ponen de relieve la importancia que conceden los jueces europeos a las resoluciones basadas en información:

El asunto *A.L. contra Austria* (nº 282328/03)<sup>(343)</sup> se refería a la devolución de un nacional de Togo que alegaba ser miembro del partido de la oposición Union des Forces de Changement (UFC), cuya solicitud de protección internacional había sido denegada. El TEDH consideró que la prohibición de tratos degradantes o inhumanos no se vulneraría si el solicitante era devuelto a Togo, teniendo en cuenta sus circunstancias personales y los documentos disponibles de COI en el momento en que se adoptó la decisión, incluida información sobre la pertenencia del UFC al Gobierno o información facilitada por Austria, el ACNUR, Amnistía Internacional, el Departamento de Estado de los Estados Unidos y el Consejo Suizo para los Refugiados.

En el asunto *S.F. y otros contra Suecia* (nº 52077/10)<sup>(344)</sup>, el TEDH juzgó el caso de una familia iraní que alegaba que había riesgo de que fueran víctimas de tortura o trato inhumano o degradante si eran deportados a Irán. El Tribunal consideró que los informes sobre la situación de los derechos humanos indicaban que las autoridades iraníes controlaban las actividades cruciales para Irán incluso fuera de su territorio. Las actividades de los solicitantes en Suecia, que incluían notificaciones sobre vulneraciones de los derechos humanos en su país de origen, aumentaban el riesgo de malos tratos en caso de ser deportados a Irán. En consecuencia, la devolución a su país de origen sería una infracción de la prohibición de tratos inhumanos o degradantes.

<sup>(339)</sup> La «Metodología para la elaboración de documentos en materia de información sobre países de origen» puede descargarse en el sitio web de la Agencia: <http://easo.europa.eu/news/easo-publication/>.

<sup>(340)</sup> Véase 2.4.1.

<sup>(341)</sup> Véase 2.4.2.

<sup>(342)</sup> Para más información sobre las actividades de la EASO en materia de COI en 2012, véase *Informe anual de actividades de la EASO de 2012*.

<sup>(343)</sup> Sentencia del Tribunal de 10 de mayo de 2012. El texto completo está disponible en: <http://www.refworld.org/docid/4facd3653c2.html>.

<sup>(344)</sup> Sentencia del Tribunal de 15 de mayo de 2012. El texto completo está disponible en: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-110921>.



El asunto *D.N.W. contra Suecia* (nº 29946/10) <sup>(345)</sup> hacía referencia a un nacional de Etiopía cuya solicitud de protección internacional fue rechazada. El TEDH estableció que, de acuerdo con sus circunstancias personales y con los informes de COI, no había riesgo de malos tratos si era deportado a Etiopía.

## 4.9. Grupos vulnerables

Se considera que hay una serie de grupos de solicitantes de protección internacional con necesidades específicas debido a su vulnerabilidad. Entre ellos se incluyen los menores no acompañados y las personas con solicitudes relacionadas con el género, la orientación sexual o la identidad de género. Las administraciones en materia de asilo deben prestar una atención especial a tales grupos de modo que se garantice su acceso a la protección y sus derechos fundamentales.

En noviembre de 2012, el ACNUR inició un proyecto regional llamado «Garantizar respuestas eficaces a la vulnerabilidad de los solicitantes de asilo. Promover normas adecuadas para la identificación y la determinación de la demanda en el caso de personas con necesidades especiales», con la participación de Hungría, Bulgaria, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y el Reino Unido <sup>(346)</sup>.

Como se afirmó en el apartado 4.1, varios Estados miembros han mejorado sus métodos de suministro de información a solicitantes vulnerables. Las cuestiones relativas a la acogida e/o internamiento de los solicitantes vulnerables se ha abordado en el apartado 4.5.

Además, en 2012 se adoptaron una serie de medidas y cambios de políticas que se refieren expresamente a los solicitantes menores no acompañados <sup>(347)</sup>.

Para mejorar la implicación y el compromiso de los tutores legales voluntarios de los menores no acompañados, Alemania estableció una base de intercambio (*Do it!*) <sup>(348)</sup>. Sin embargo, otros Estados miembros no disponen de servicios de tutela para menores no acompañados o han tenido problemas para ofrecer unas condiciones adecuadas de acogida a estos menores, por ejemplo, a causa de la afluencia masiva de solicitantes <sup>(349)</sup>.

Varios Estados miembros organizaron sesiones de formación para los trabajadores responsables de los casos de solicitud de asilo, sobre métodos de entrevista y toma de decisiones en el caso de menores no acompañados <sup>(350)</sup>. Se pusieron en marcha o continuaron algunos proyectos específicos sobre aseguramiento de la calidad <sup>(351)</sup>. En España se garantiza una segunda entrevista a los solicitantes menores en todos los casos. En un nivel práctico, las visitas de estudio permiten el intercambio de experiencias nacionales en relación con los procedimientos de asilo y la acogida para menores no acompañados <sup>(352)</sup>.

<sup>(345)</sup> Sentencia del Tribunal de 6 de diciembre de 2012. El texto completo está disponible en: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-114966>.

<sup>(346)</sup> El objetivo del proyecto es abordar las necesidades específicas de los grupos vulnerables mediante un sistema exhaustivo de análisis y supervisión de los marcos jurídicos y prácticas nacionales, la creación de capacidades dirigidas a fines concretos, el intercambio de buenas prácticas a escala nacional y transnacional, y establecimiento de contacto con la sociedad civil. El principal resultado del proyecto será la elaboración de un procedimiento operativo normalizado nacional sobre la identificación de la vulnerabilidad que contribuirá a reforzar la calidad del Procedimiento de determinación del estatuto de refugiado. Véase <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/what-we-do/caring-for-vulnerable-groups/response-to-vulnerability-in-asylum.html>; fecha de consulta del sitio: 12 de abril de 2013.

<sup>(347)</sup> La situación de los menores no acompañados sigue siendo motivo de preocupación en Francia (véase, por ejemplo, el informe que la Cruz Roja publicó en enero de 2013: *Bilan d'activité – Mineurs isolés étrangers*, [http://infomie.net/IMG/pdf/Bilan\\_d\\_activite\\_MIE\\_CRF.pdf](http://infomie.net/IMG/pdf/Bilan_d_activite_MIE_CRF.pdf); fecha de consulta del sitio: 12 de abril de 2013). En todo caso, pronto se publicará una nueva norma del Ministerio de Justicia y se espera que sea una contribución positiva a algunas de las necesidades de mejora. En concreto, se ha suscrito un acuerdo entre el Gobierno y la administración local con el fin de enviar a los menores por todo el territorio. Además, está previsto que el Estado se hará cargo de los menores durante los cinco primeros días (periodo en el que se realiza el examen de edad).

<sup>(348)</sup> El propósito del proyecto es contratar y capacitar voluntarios para puestos de tutor legal. El hecho de que el menor disponga de un tutor representa un mayor apoyo y compromiso con los intereses de aquel. De esta manera se fomentará la aclaración de las cuestiones relacionadas con la inmigración (matriz del informe anual).

<sup>(349)</sup> Fue el caso de **Bélgica**, por ejemplo. Véase Comité Europeo de Derechos Sociales, reclamación nº 69/2011, decisión sobre el fondo del caso, de 23 de octubre de 2012; de acuerdo con las observaciones del ACNUR, la situación ha mejorado recientemente. Hay un estudio exhaustivo sobre diversos aspectos de la situación de los menores no acompañados, coordinado por France Terre d'Asile: *Right to asylum for unaccompanied minors in the European Union: Comparative study in the 27 EU countries* (Derecho de asilo para los menores no acompañados en la Unión Europea: estudio comparativo en los 27 países de la UE), noviembre de 2012 (<http://www.france-terre-asile.org/images/stories/mineurs-isoles-etranangers/final-report-mie-en-2012.pdf>); fecha de consulta del sitio: 12 de abril de 2013.

<sup>(350)</sup> En 2012, el programa de formación personal de la Oficina Federal para Asuntos de Inmigración y Asilo de **Austria** se centró en los menores no acompañados solicitantes de asilo e introdujo sesiones de formación sobre métodos de entrevista, así como ejercicios sobre toma de decisiones (matriz del informe anual). En **Bélgica**, 29 trabajadores adicionales responsables de los casos de solicitud de asilo recibieron formación sobre menores no acompañados, lo que eleva a 80 el total de funcionarios dedicados a la protección que pueden ocuparse de este grupo específico (matriz del informe anual).

<sup>(351)</sup> En 2012, el Ministerio Federal del Interior austriaco y el Fondo Europeo para los Refugiados siguieron prestando su apoyo a un proyecto de aseguramiento de la calidad cuya finalidad era ayudar a las autoridades en la tramitación de procedimientos de asilo de menores no acompañados (UBAUM II). El proyecto lo ejecutó el ACNUR en colaboración con la Oficina Federal para Asuntos de Inmigración y Asilo de Austria (cuestionario REM).

<sup>(352)</sup> **Estonia** realizó una visita de estudio a Noruega los días 5-6 de noviembre de 2012 para adquirir información sobre los procedimientos y el sistema de acogida de menores no acompañados. La visita formaba parte de un proyecto de la OIM —CAP-CO (Desarrollo de capacidades de las partes interesadas en el proceso de asilo)— y

A fin de aumentar la base de datos contrastados para la determinación de la edad, se espera que el proyecto alemán *Alterseinschätzung minderjähriger Flüchtlinge* desarrolle y valide diagnósticos clínicos que sean admisibles, fiables y viables al determinar la edad de los solicitantes menores sin documentos adecuados <sup>(353)</sup>. Malta ha introducido una serie de procedimientos operativos normalizados relacionados con la determinación de la edad <sup>(354)</sup> y Eslovenia también ha incluido esta cuestión en la legislación nacional <sup>(355)</sup>.

Algunos Estados miembros estudian las posibilidades de la localización de familiares <sup>(356)</sup> y las oportunidades de devolver a los menores no acompañados a centros de acogida adecuados en sus países de origen <sup>(357)</sup>.

Los días 18 y 19 de junio de 2012, durante la Presidencia danesa del Consejo, se celebró en Copenhague una conferencia sobre los menores no acompañados que llegan a Europa. La conferencia se centró en encontrar soluciones duraderas para este colectivo teniendo en cuenta el interés superior del niño, de conformidad con el Plan de acción de la UE y la legislación de la UE pertinente.

### Actividades de la EASO en materia de calidad relativas a los menores no acompañados

Las actividades de la Oficina en esta materia se realizan en el marco del Programa anual de trabajo de la EASO y el Plan de acción de la Comisión Europea sobre los menores no acompañados (2010-2014) <sup>(358)</sup>, y cubren a todos los menores no acompañados con independencia de su situación. Entre febrero y abril de 2012, la EASO encargó un cuestionario a los Estados miembros sobre las políticas y prácticas actuales en relación con la determinación de la edad y los menores no acompañados, al que siguió una amplia ronda de consultas a expertos pertinentes de la sociedad civil, miembros de tribunales y juzgados, la Comisión y otras agencias de la UE, para recabar sus opiniones sobre la cuestión. Entre mayo y noviembre de 2012, la EASO organizó una serie de reuniones de expertos sobre menores no acompañados, con atención especial a la determinación de la edad. La reunión permitió disponer de una visión exhaustiva de las prácticas del momento en los Estados miembros y un mayor conocimiento de las principales cuestiones y dificultades a los que se enfrentaban. Como medida de seguimiento, la EASO está elaborando un Manual sobre la determinación de la edad que se publicará en 2013. La Oficina organizará también una conferencia anual sobre actividades relacionadas con los menores no acompañados <sup>(359)</sup>.

Asimismo, las cuestiones relativas al género, la orientación sexual y la identidad de género han ganado protagonismo en las agendas de los Estados miembros.

Se han ejecutado una serie de proyectos para aumentar la sensibilización sobre las cuestiones de género entre los trabajadores responsables de los casos de solicitud de asilo, los intérpretes y el personal de los centros de

sus integrantes eran funcionarios del Departamento de Asuntos Ciudadanos y de Migración del Consejo de Policía y Guardia de Fronteras. La información y los conocimientos técnicos especializados reunidos en Noruega se utilizarán para mejorar el sistema estonio de solicitudes de menores no acompañados (cuestionario REM).

<sup>(353)</sup> El proyecto *Alterseinschätzung minderjähriger Flüchtlinge* (Determinación de la edad de los menores refugiados) lo dirige la Universidad Westfälischen Wilhelms de Münster. El proyecto abarca desde el 1.4.2013 al 31.3.2015, es decir, 24 meses, y su finalidad es el desarrollo y la validación de diagnósticos clínicos que sean admisibles, fiables y viables al evaluar la edad de los refugiados menores que carecen de los documentos oportunos. Está previsto que en el curso del proyecto se realice un estudio comparativo con 25 hombres y 25 mujeres (alemanes) como personas de prueba de cada cohorte de nacimiento entre las edades de 12 y 24 años, y con un grupo de validación de 50 refugiados con una edad demostrada e indiscutible que pertenezca al mismo segmento. Los resultados se presentarán en una reunión de expertos, en revistas profesionales y en medios de comunicación públicos (matriz del informe anual).

<sup>(354)</sup> En 2012, la Agencia para el Bienestar de los Solicitantes de Asilo emprendió una serie de procedimientos operativos normalizados en su manual de procedimientos que se referían en particular a las cuestiones siguientes: procedimientos para el equipo de determinación de la edad (EDE: centros cerrados); procedimientos para el equipo de evaluación de adultos vulnerables (EEAV: centros cerrados); procedimientos para solicitantes de asilo menores no acompañados (menores no acompañados acogidos en centros abiertos), y abordaje de los comportamientos positivos/problemáticos de los solicitantes de asilo menores no acompañados (matriz del informe anual).

<sup>(355)</sup> Las modificaciones de la Ley de Protección Internacional, aprobadas el 25.10.2012, introducen en la legislación nacional la determinación de la edad en los casos de menores no acompañados. La disposición se ajusta plenamente a la Directiva 2005/85/CE y prevé que, en casos de duda, el examen para determinar la edad de un solicitante puede realizarlo un experto médico. Un solicitante y su tutor deben dar su consentimiento al procedimiento y deben ser informados con anterioridad de la posibilidad de realizar el procedimiento de la determinación de la edad. La ley entrará en vigor el 21 de noviembre de 2012.

<sup>(356)</sup> En Malta se ha emprendido una iniciativa experimental nueva consistente en 15 casos de localización de familias mediante la colaboración con la OIM en el proyecto Sparklet, financiado por el Fondo Europeo para los Refugiados, 2008-2011. Este proyecto permite a la Agencia para el Bienestar de los Solicitantes de Asilo investigar cómo se puede mantener este mecanismo en procesos operativos normales (cuestionario REM).

<sup>(357)</sup> En 2011, los Países Bajos iniciaron la revisión de su política específica sobre menores no acompañados. En 2012, esta revisión se tradujo en acciones concretas. La nueva política sobre menores no acompañados se aplicará en 2013. La finalidad de la revisión es poder aclarar antes a estos menores cuáles son sus perspectivas. El permiso especial de residencia para los menores no acompañados se suprimirá como consecuencia del cambio de la política. Otra finalidad es prestar mayor atención a la repatriación de más menores no acompañados que no requieren protección en los Países Bajos, y ejecutar estos retornos con mayor rapidez siempre que se haya concertado un centro de acogida adecuado en el país de origen o en el país de residencia permanente. Si se determina que no es posible que el menor no acompañado vuelva a centros de acogida adecuados, por causas ajenas a su voluntad, y este tenía menos de 15 años de edad cuando se presentó su primera solicitud, tendrá derecho a un permiso de residencia con arreglo a la política que contempla este supuesto. El permiso se concede por un periodo de cinco años.

<sup>(358)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo «Plan de acción sobre menores no acompañados (2010-2014)» SEC(2010)534/COM/2010/0213 final (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:ES:HTML>); fecha de consulta del sitio; 27 de mayo de 2013.

<sup>(359)</sup> Para ampliar información sobre las actividades de la EASO y otros agentes en relación con el Plan de acción sobre los menores no acompañados, se pueden consultar el informe de la Comisión al Consejo y el informe intermedio del Parlamento Europeo relativo a la ejecución del Plan de acción sobre los menores no acompañados y el documento de trabajo del personal de la Comisión. Véase [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1033\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1033_es.htm). Véase también el *Informe anual de actividades de la EASO de 2012*.

acogida <sup>(360)</sup>. Para mejorar la calidad de la entrevista del procedimiento de asilo se desarrollaron módulos de formación y directrices específicas <sup>(361)</sup>. A pesar de algunos avances positivos, sigue suscitando preocupación la identificación y evaluación de los casos relacionados con el género, la identidad sexual y la orientación sexual, en el contexto del «grupo social» del artículo 1, letra A, apartado 2, de la Convención de Ginebra de 1951 y la Directiva de reconocimiento de la UE. Para abordar este problema, en octubre de 2012 el ACNUR publicó nuevas directrices sobre solicitudes basadas en la orientación sexual y/o la identidad de género <sup>(362)</sup>.

Las actividades de la sociedad civil en materia de género han sido la base de una serie de estudios en 2012. En marzo, el Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE) publicó «Estudio para catalogar la situación y las tendencias actuales de la mutilación genital femenina», cuyo fin es prestar apoyo a los responsables de la formulación de políticas y a todas las instituciones pertinentes con la provisión de **datos fiables y comparables** en los que basar las acciones y con los que mejorar las políticas **en materia de MGF** <sup>(363)</sup>. En mayo de 2012, como resultado del proyecto Gensen, cofinanciado por el FER, se publicó el informe *Gender-related Asylum Claims in Europe: Comparative Analysis of Law, Policies and Practice Focusing on Women in Nine EU Member States* (Solicitudes de asilo relacionadas con el género en Europa: análisis comparativo de legislaciones, políticas y prácticas relativas a las mujeres en nueve Estados miembros de la UE) <sup>(364)</sup>.

La siguiente sentencia del TJUE, aunque se refiere en realidad a la libertad religiosa, es pertinente también para cuestiones relacionadas con los «grupos sociales particulares», como es el caso de la orientación sexual:

En los asuntos acumulados C-71/11 y C-99/11, *Alemania contra Z. e Y.* <sup>(365)</sup>, el órgano jurisdiccional remitente solicitó al TJUE que interpretara las disposiciones relativas a los actos de persecución por motivos de religión (artículos 9 y 10 de la Directiva de reconocimiento). En particular, la cuestión planteada era si cualquier menoscabo del derecho de libertad religiosa que vulnere la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea puede constituir un acto de persecución, y si se deben establecer diferencias entre las áreas esenciales de la libertad de religión y su manifestación externa. El procedimiento principal se refería a la denegación de las solicitudes de protección internacional de nacionales paquistaníes miembros de la comunidad musulmana Ahmadía. Los tribunales de apelación anulaban la decisión, al considerar que si los solicitantes eran devueltos a Pakistán, no podrían seguir practicando su religión en público sin exponerse a ser objeto de persecución. El TJUE sostenía que no todos los casos de menoscabo del derecho a la libertad de religión reconocidos en la Carta pueden considerarse actos de persecución según el significado que ofrece la Directiva de reconocimiento. En todo caso, puede producirse un acto de persecución como resultado de un menoscabo del derecho a la manifestación externa de esa libertad. Para determinar si tal menoscabo de la libertad de religión constituye un acto de persecución, las autoridades competentes deben examinar si, a consecuencia del ejercicio público de esa libertad en el país de origen del solicitante, este correría el riesgo de persecución o sería sometido a penas o tratos inhumanos o degradantes. Por consiguiente, el temor del solicitante a ser objeto de persecución está bien fundado si, habida cuenta de sus circunstancias personales, las autoridades consideran que es razonable pensar que este va a participar en prácticas religiosas al volver a su país de origen. Por último, el TJUE subrayó que no sería razonable que las autoridades nacionales esperaran que el solicitante se abstuviera de tales prácticas religiosas y manifestaciones externas de su fe.

<sup>(360)</sup> Como parte del proyecto financiado por el FER «Grupos vulnerables», la autoridad belga en materia de asilo (CGRS) aumentó su capacidad de tramitación de casos de asilo de los refugiados que alegan cuestiones de género (mutilación genital femenina, matrimonios forzados, asesinatos por cuestiones de honor, identidad de género) bajo la supervisión del coordinador de asuntos de género del CGRS. Fedasil (la agencia de acogida) facilitó una mejor identificación, reconocimientos médicos y mayor capacidad de acogida para estos casos. Otro proyecto cofinanciado por el FER consistió en la formación de intérpretes sobre cuestiones sensibles en materia de género. Como se ha mencionado anteriormente, la ONG irlandesa Belongto facilitó formación sobre cuestiones relacionadas con LGBT al personal de ORAC (véase 4.6). En Eslovenia, el ACNUR impartió sesiones de formación sobre la violencia de género y sexista dirigida a trabajadores sociales y personas responsables de realizar las entrevistas iniciales (matriz del informe anual).

<sup>(361)</sup> En Francia se creó un grupo de trabajo específico sobre cuestiones relativas a LGBTI con el fin de elaborar directrices y una plantilla para la entrevista (matriz del informe anual). En el Reino Unido, la Agencia de Fronteras del Reino Unido (UKBA) desarrolló en 2012 cursos de formación específicos sobre cuestiones de género en la solicitud de asilo para todos los responsables de casos de asilo de la UKBA. Véase <http://www.migrantsrights.org.uk/migration-pulse/2012/gender-asylum-and-message-ukba-s-new-chief-executive>; fecha de consulta del sitio: 12 de abril de 2013.

<sup>(362)</sup> ACNUR, *Directrices sobre protección internacional nº 9: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género en el contexto del artículo 1A(2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967*, octubre de 2012 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/50348afc.html>); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(363)</sup> Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE), *Study to map the current situation and trends of female genital mutilation* (Estudio para determinar la situación y las tendencias de la mutilación genital femenina), marzo de 2012 (<http://eige.europa.eu/content/document/female-genital-mutilation-in-the-european-union-and-croatia-report>); fecha de consulta del sitio: 9 de abril de 2013.

<sup>(364)</sup> El proyecto Gensen se realizó para potenciar la igualdad de género en el proceso de asilo en Europa. Financiado por el Fondo Europeo para los Refugiados (FER), su propósito es contribuir a armonizar la aplicación de los principales instrumentos jurídicos europeos en materia de asilo para garantizar la sensibilización con respecto a las cuestiones de género. A lo largo de veinte meses (de octubre de 2010 a mayo de 2012), el proyecto Gensen incluyó investigaciones comparativas, seminarios nacionales, formación regional y reuniones de expertos. Los resultados de todas estas iniciativas se usaron para identificar las recomendaciones clave que se establecen en este informe. El informe consiste en un análisis comparativo de legislación, políticas y prácticas relativas a cuestiones de género en nueve Estados miembros de la UE (Bélgica, Francia, Hungría, Italia, Malta, Rumanía, España, Suecia y el Reino Unido) y en recomendaciones para la integración de una perspectiva de género en los sistemas europeos de asilo. Véase *Gender-related Asylum Claims in Europe: Comparative Analysis of Law, Policies and Practice Focusing on Women in Nine EU Member States* (Solicitudes de asilo relacionadas con el género en Europa: análisis comparativo de legislaciones, políticas y prácticas relativas a las mujeres en nueve Estados miembros de la UE, mayo de 2012 (<http://helsinki.hu/wp-content/uploads/GENSEN-Report-FINAL.pdf>); fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(365)</sup> Sentencia del Tribunal de 5.9.12. El texto completo está disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0071:ES:HTML>.

En realidad, como se indicó antes (véase 3.2.3), el principio subyacente de que no debe exigirse que una persona oculte características que sean esenciales para ella se ha ampliado a los casos en que el problema en cuestión era la orientación sexual/identidad de género [por ejemplo, en Alemania <sup>(366)</sup>, Finlandia <sup>(367)</sup>].

Cabe mencionar asimismo que, a raíz de esta sentencia, el Gobierno de los Países Bajos modificó de inmediato su política en relación con las minorías religiosas en Irán <sup>(368)</sup>. Dinamarca también cambió su práctica en casos de conversión de una religión a otra <sup>(369)</sup>.

El Reino Unido introdujo nuevas medidas con respecto a los solicitantes con necesidades de asistencia sanitaria, incluidas las mujeres en estado de gestación avanzado <sup>(370)</sup>.

Por último, aunque siguen planteándose dudas en relación con los insuficientes sistemas de identificación y apoyo de víctimas de tortura y trata en determinados Estados miembros <sup>(371)</sup>, se han producido recientemente algunas novedades positivas para facilitar este trabajo <sup>(372)</sup>.

### Actividades de la EASO en relación con la trata de seres humanos (TSH)

Desde 2012 la EASO ha participado de forma activa en la coordinación de reuniones entre las siete agencias de JAI y el Coordinador de la lucha contra la trata de seres humanos en la UE. La Oficina empezó a centrarse en optimizar sus procesos y productos para garantizar que los elementos de lucha contra la TSH formen una parte integral de los sistemas de asilo y acogida, por ejemplo, mediante la incorporación de herramientas e información sobre la TSH en los módulos y manuales de formación.

<sup>(366)</sup> Matriz del informe anual.

<sup>(367)</sup> El Tribunal Supremo Administrativo de Finlandia dictó una sentencia que sentó precedente en un caso relativo a un nacional iraní homosexual, en el que el Tribunal reconoció que no debía pedirse a esta persona que fuera discreta con su orientación sexual para evitar la persecución y que el solicitante tenía ser objeto de persecución por pertenecer a un grupo social particular. En la sentencia se hacen numerosas menciones a las directrices del ACNUR sobre orientación sexual e identidad de género, y pertenencia a un grupo social determinado. Véase [http://yle.fi/uutiset/kho\\_keskeytti\\_homomiehen\\_karkotuksen/3379061](http://yle.fi/uutiset/kho_keskeytti_homomiehen_karkotuksen/3379061).

<sup>(368)</sup> El 2 de noviembre de 2012, el ministro de Inmigración informó al Parlamento neerlandés de que modificaría la política en materia de asilo relativa a los solicitantes de protección internacional iraníes pertenecientes a una minoría religiosa, de conformidad con la sentencia de 5 de septiembre de 2012 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (C-71/11 y C-99/11). El ajuste de la política concierne a los solicitantes que pertenecen a minorías religiosas en Irán y a solicitantes musulmanes que se han convertido al cristianismo después de salir de Irán. El Tribunal de Justicia dictaminó que ciertas formas de injerencia grave en el derecho de la manifestación pública de las creencias religiosas pueden constituir actos de persecución. En relación con el informe del ministro de Asuntos Exteriores de los Países Bajos de 2012 sobre la situación en Irán, la persecución de minorías religiosas reviste la gravedad suficiente. Esto significa que si un solicitante de asilo de Irán pertenece a una minoría religiosa y ha demostrado que es factible que participe en prácticas religiosas que le expondrán a persecución, debe concedérsele el estatus de refugiado. No debe esperarse que se abstenga de manifestar o practicar ciertos actos religiosos. Véase también el asunto de los somalíes «occidentalizados» (3.2.3).

<sup>(369)</sup> Después de la sentencia del TJUE de 5 de septiembre de 2012 (*Alemania contra Z. e Y.*), Dinamarca ha modificado su práctica en casos relativos a conversión de una religión a otra. Anteriormente se prestaba mucha atención a si el país de origen estaba informado de la conversión. En caso negativo, se consideraba que los cristianos conversos podían vivir con discreción su nueva fe y que la protección de las creencias religiosas garantizada por la Convención de Ginebra incluía solo los actos que pudieran afectar al contenido esencial (denominado *forum internum*). A partir de la sentencia del TJUE, Dinamarca considera que también están protegidas las actividades religiosas en público (denominado *forum externum*). En consecuencia, la atención se dirige ahora a si la conversión puede considerarse verdadera o ficticia para conseguir la protección.

<sup>(370)</sup> La Agencia de Fronteras del Reino Unido introdujo nuevas directrices sobre dispersión con arreglo a las necesidades sanitarias y de embarazo. En el siguiente enlace se ofrece una copia del documento: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumprocessguidance/asylumsupport/>. La nueva política ofrece un mayor detalle sobre el proceso de dispersión de solicitantes con problemas sanitarios, incluidas medidas específicas que deben adoptarse para garantizar la continuidad de la atención sanitaria si esta es necesaria. Un cambio importante es la introducción del «periodo de protección» para mujeres solicitantes de asilo que se encuentran en estado de gestación avanzado. El periodo abarca desde cuatro semanas antes de la fecha estimada del parto hasta cuatro semanas después. En este periodo, la dispersión debe posponerse. Esto representa un cambio significativo en relación con la política anterior, que «fomentaba que las mujeres, incluso en las últimas fases del embarazo, abandonaran el alojamiento de emergencia y se establecieran en su nuevo hogar antes del nacimiento del bebé» (matriz del informe anual).

<sup>(371)</sup> Entre las dudas planteadas en varios Estados miembros se incluyen la falta de una identificación apropiada y oportuna de víctimas y la falta de asesoramiento y apoyo psicológico (aportación del ACNUR).

<sup>(372)</sup> En 2011, **Alemania** comenzó un proyecto conjunto entre OIM/ACNUR/BAMF, de 12 meses de duración, llamado «Identificación y protección de víctimas de trata en el procedimiento de asilo», cuyos objetivos principales fueron los siguientes: evaluar de manera sistemática el vínculo entre el procedimiento de solicitud de asilo y la protección de las víctimas de trata de seres humanos; sensibilizar a un mínimo de 22 responsables de la toma de decisiones en materia de asilo de la Oficina Federal sobre la trata de seres humanos y, al hacerlo, apoyarles en su función para que actúen de multiplicadores para el resto de los responsables de la toma de decisiones en las 22 sucursales; crear redes locales entre los responsables de la toma de decisiones en materia de asilo y los centros especializados de asesoramiento pertinentes a escala local para víctimas de la trata, así como personas de contacto de los servicios policiales pertinentes. En **Bulgaria**, la autoridad responsable de la acogida de solicitantes de protección internacional y algunas ONG utilizaron un cuestionario para la identificación de solicitantes con una experiencia traumática (matriz del informe anual). En **Suecia** se tomaron medidas para mejorar la tramitación de solicitudes de protección internacional presentadas por víctimas de tortura, mediante seminarios sobre la cuestión dirigidos a funcionarios del Consejo de Migración de Suecia (CMS) encargados de aplicar las normas de admisibilidad, impartidos conjuntamente por el CMS, el ACNUR, la Cruz Roja Sueca y Amnistía Internacional, y mediante la adopción por parte del CMS de una posición jurídica sobre su responsabilidad de obtener certificados médicos en caso de que un solicitante declare haber sido víctima de tortura en el pasado. Estas medidas se tomaron en respuesta a, *inter alia*, recomendaciones del ACNUR en su informe de la Iniciativa sobre calidad en 2010-2011, y la sentencia del TEDH en el asunto *RC contra Suecia* (nº 41827/07, 9 de marzo de 2010) (aportación del ACNUR). En **España** hay un protocolo especial para la identificación en el caso de mujeres que pueden ser víctimas de trata en el marco del procedimiento de asilo (matriz del informe anual). En 2012, en **Eslovenia** se impartió formación relativa a la identificación de víctimas de trata de seres humanos (matriz del informe anual). **Dinamarca** considera la trata de seres humanos un ámbito de prioridad elevada. En junio de 2011 se puso en marcha el tercer plan anual nacional de lucha contra la trata de seres humanos (2011-2014). El plan de acción garantiza mejoras en la identificación de las víctimas, en especial con el grupo de mujeres extranjeras que ejercen la prostitución. Como parte del trabajo de proximidad se han establecido puntos de encuentro con clínicas en tres puntos de Dinamarca. En ellos, las mujeres extranjeras que ejercen la prostitución pueden recibir distintos tipos de apoyo, desde médicos a enfermeras o trabajadores sociales, y disponen de información sobre las ofertas que se dan a las víctimas de trata. Por otra parte, en marzo de 2012 la sentencia máxima por trata de seres humanos se elevó de 8 a 10 años de cárcel (véase el apartado 262a del Código penal de Dinamarca. Otra medida adoptada son las directrices sobre persecución presentadas en junio de 2012, según las cuales se pueden retirar los cargos por infracciones cuando estas estén relacionadas con las personas víctimas de trata, por ejemplo, falsedad documental en relación con los papeles de entrada.

## 4.10. Retorno

Las políticas de retorno no están incluidas en el acervo de la UE en materia de asilo, dado que los solicitantes de protección internacional a quienes se ha denegado la solicitud quedan incluidos en las disposiciones de la ley de extranjería más que en la relativa al asilo. La mayoría de las medidas de retorno no van dirigidas expresamente a los solicitantes de protección internacional. Dicho lo anterior, se ha observado una clara tendencia hacia la promoción del retorno voluntario ya durante el procedimiento de asilo y hacia la adopción de un enfoque integrado.

La repatriación voluntaria suele preferirse, en general, a la alternativa del retorno forzoso, y muchos Estados miembros mejoraron en 2012 sus programas de retorno voluntario asistido (RVA) <sup>(373)</sup>. Un proyecto que merece mención es el cofinanciado en el marco de las acciones de la UE de 2012, que lleva por nombre «Red de la Comunidad Europea para el Retorno Voluntario (VREN)». Tiene una duración de dos años y su objetivo es establecer una red europea de retorno voluntario que incluya a los 27 Estados miembros, Noruega, Suiza, así como a los principales países de tránsito y de origen <sup>(374)</sup>.

En Bélgica se desarrollaron varias iniciativas para mejorar la organización de las repatriaciones de los solicitantes de protección internacional cuyas solicitudes habían sido denegadas y de los migrantes irregulares, lo que representa una «vía de retorno» individualizada en virtud de la cual el retorno voluntario es la opción preferida. Las personas a quienes se ha denegado la solicitud de protección internacional serán trasladadas primero a un denominado «lugar de retorno» en un determinado centro de acogida abierto para facilitar la repatriación. El Departamento de Inmigración y la agencia de acogida trabajan en estrecha colaboración y los asesores en materia de retorno ofrecen la información necesaria.

En Luxemburgo, la evaluación de los esfuerzos realizados para promover el retorno voluntario a los países de los Balcanes occidentales (salvo Kosovo) fue positiva. Durante todas las fases del procedimiento de asilo, los solicitantes reciben información sobre la posibilidad de optar por el retorno voluntario. Ya en el momento en que se registra la solicitud de protección internacional se facilita un folleto informativo. Los solicitantes con expedientes tanto en curso como denegados pueden acudir una vez a la semana a un punto de información para conocer las opciones de retorno voluntario a los países de los Balcanes occidentales (salvo Kosovo).

En Grecia, las cifras tanto de retornos voluntarios como de forzosos aumentó en 2012, en parte debido a un intenso programa de retorno realizado por la OIM y el Gobierno griego <sup>(375)</sup>

<sup>(373)</sup> En 2012, los programas de retorno voluntario asistido (RVA) se ampliaron en **Austria** y el Ministerio del Interior austriaco ejecutó una serie de proyectos para promover este tipo de retorno a determinados países de origen a través de la OIM, cofinanciados por el Fondo Europeo para el Retorno (matriz del informe anual). En **Finlandia**, el proyecto «Desarrollo del retorno voluntario asistido en Finlandia (DAVRiF)» se puso en marcha el 1 de enero de 2010 como proyecto de cooperación entre la oficina de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Helsinki y el Servicio de Inmigración de Finlandia. El objetivo global del proyecto es establecer un marco permanente para el retorno voluntario asistido en Finlandia, que continuará prestando asistencia a los migrantes en este ámbito incluso cuando el proyecto finalice. El proyecto termina el 31 de diciembre de 2012, pero hay una iniciativa de seguimiento («Retorno voluntario y asistencia al retorno de Finlandia») que comenzará el 1 de enero de 2013 con el fin de institucionalizar las prácticas desarrolladas durante DAVRiF y evitar la interrupción de las actividades relacionadas con el retorno voluntario. Los dos proyectos están financiados por el Fondo Europeo para el Retorno. En **Malta**, el Ministerio del Interior, en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), respalda un proyecto de retorno voluntario asistido y de reintegración para nacionales de terceros países en Malta, cofinanciado por el Fondo Europeo para el Retorno. El proyecto, llamado «Restart III», es una continuación de anteriores proyectos sobre RVA cofinanciados también por el Fondo Europeo para el Retorno (matriz del informe anual).

<sup>(374)</sup> Véase <http://www.vren-community.org>; fecha de consulta del sitio: 27 de mayo de 2013.

<sup>(375)</sup> Matriz del informe anual. El **Reino Unido** ayuda a Grecia mediante la financiación de un proyecto de capacitación en las fases iniciales de actuación. El proyecto lo ejecuta la OIM y ofrece un programa de RVA para migrantes irregulares en Grecia que desean regresar a sus países. En octubre de 2012 se acordó la realización de otro proyecto con la OIM, que permitirá el retorno de 145 migrantes irregulares mediante RVA y proporcionará un recurso de la OIM en la frontera greco-turca para reunir información y prestar ayuda a Grecia en la selección de posibles solicitantes de protección internacional y para identificar víctimas de trata de seres humanos.



## 5. Conclusión

De la sección estadística del presente informe se desprende que puede haber diferencias notables en la reacción de los Estados miembros ante flujos similares en relación con: los regímenes jurídicos aplicados para gestionarlos (Ginebra, protección subsidiaria y protección humanitaria); el momento en que la aplicación de estos regímenes es objeto de cambios (es decir, qué se considera un desencadenante de ajuste de políticas), y la tasa de reconocimiento otorgada a flujos similares en los Estados miembros. No obstante, unas conclusiones generales como estas deben matizarse cuidadosamente, ya que la dificultad para establecer si los flujos son realmente «similares» es notable <sup>(376)</sup>.

Las decisiones jurídicas a escala nacional y europea, las modificaciones en la organización y las políticas de los Estados miembros, las acciones de la Comisión Europea, así como las recomendaciones y el asesoramiento del ACNUR indican también que sigue habiendo retos a escala nacional y de la UE en muchos aspectos clave del proceso de asilo. Para garantizar la integridad y la calidad del sistema de asilo son esenciales la determinación eficaz de la identidad de los solicitantes, la eliminación de los factores con efecto llamada para solicitudes infundadas, el desarrollo y la aplicación de los conceptos de «país seguro», y la evaluación del modo en que se clasifican y gestionan las solicitudes posteriores y la reagrupación familiar. Algunos Estados miembros, aunque no todos, han introducido procesos de control de calidad para garantizar esta en determinadas partes de sus sistemas de asilo.

Al mismo tiempo, la cuestión de aumentar la velocidad del proceso sin que ello merme la calidad sigue siendo un problema fundamental. Los Estados miembros están experimentando procedimientos simplificados, acelerados y priorizados; nuevos métodos de trabajo basados en la eficiencia («lean») para reducir los plazos de tramitación y utilizar mejores tecnologías en este aspecto. La Comisión Europea y los Estados miembros han seguido fomentando también el reasentamiento por medio de nuevas herramientas y del aumento de los refugiados reasentados, así como el refuerzo del desarrollo de capacidades como parte de la cooperación con terceros países. Se han realizado algunos avances en el ámbito de los traslados. Son muchas las oportunidades de investigación de buenas prácticas en algunos Estados miembros y de compartir experiencias beneficiosas en el conjunto de la UE, y hay un margen considerable para aumentar la solidaridad en la práctica entre los Estados miembros en cuestiones relativas al asilo.

Los principales retos en relación con el funcionamiento fluido del SECA son, entre otros, los siguientes: acceso al territorio (la adopción de medidas legales contra las acciones disuasorias y de repatriación se defendió en las más altas instancias jurídicas); acceso al procedimiento en las fronteras exteriores; registro rápido de solicitudes y política en materia de internamiento; prestación de servicios de interpretación y asistencia jurídica; capacidad para realizar traslados basados en el sistema de Dublín sin menoscabo de los derechos fundamentales; uso de procedimientos acelerados y acceso a mecanismos de recurso; condiciones de acogida e internamiento; protección de menores no acompañados y grupos vulnerables; desarrollo de sistemas eficaces de control de la calidad en los procedimientos en primera instancia; realización de evaluaciones de credibilidad adecuadas; mejora de los plazos de tramitación en los procedimientos en segunda instancia y gestión de casos pendientes; garantía de disponibilidad y uso de políticas y prácticas en materia de COI y de retorno.

Con la inminente promulgación del nuevo «paquete del asilo», la UE dará el siguiente paso significativo hacia la aplicación eficaz y uniforme del SECA. No obstante, aunque la nueva legislación abordará muchas de las incertidumbres y dificultades de interpretación a las que se enfrentan los Estados, es evidente que la aplicación práctica del nuevo acervo de la UE entrañará dificultades, y se beneficiaría de la coordinación de la EASO a escala práctica y operativa para garantizar el máximo posible de uniformidad de interpretación y armonización de la aplicación práctica.

En consecuencia, la EASO continuará su trabajo en materia de formación, calidad, COI y alerta rápida y capacidad de respuesta, así como apoyo técnico y operativo para respaldar al máximo posible la mejora y armonización de normas en el SECA. Está claro que el apoyo práctico y operativo, y la consolidación continua del sistema de abajo

---

<sup>(376)</sup> El grado de similitud entre solicitudes realizadas por solicitantes que comparten cierta nacionalidad es siempre difícil de establecer. En principio, sería preciso realizar un análisis de cada caso concreto para establecer el nivel de similitud de las solicitudes tramitadas en distintos Estados miembros. No obstante, el análisis de algunos flujos, como el sirio, indica que las opciones por las que optan los Estados miembros varían considerablemente en relación con personas que podrían ser tratadas de la misma manera.

arriba es la única forma de garantizar que se apliquen realmente prácticas de calidad elevada y armonizadas en el conjunto de la UE.

La introducción del Fondo de Asilo y Migración para los años 2014-2020 y la obligación de que los Estados miembros elaboren planes estratégicos de siete años para el desarrollo de sus sistemas de asilo tendrán también una gran repercusión. Debe alentarse a los Estados miembros a que propongan inversiones e iniciativas a escala nacional y europea que favorezcan la aplicación eficaz y armonizada del SECA.

La EASO está dispuesta a respaldar, junto con los Estados miembros, la Comisión Europea y los principales socios y partes interesadas, iniciativas en este sentido, aunque su capacidad de prestar apoyo de manera eficaz en la totalidad de los numerosos ámbitos identificados en el presente documento es limitada con los niveles de presupuesto y personal actuales. En todo caso, ya se han realizado importantes avances y se han establecido los fundamentos sobre los que todas las partes interesadas clave pueden basar la implantación futura del nuevo acervo de la UE en materia de asilo en los próximos años para garantizar la mejora y la armonización de las normas y el establecimiento práctico del SECA.



# Anexos

## A. Lista de abreviaturas

Accord	Centro Austriaco para la Investigación y Documentación en materia de Países de Origen y Asilo
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AIJDR	Asociación Internacional de Jueces en Derecho de Refugiados
AISIP	Programa de integración estratégica sobre asilo e inmigración (Irlanda)
ARYM	Antigua República Yugoslava de Macedonia
Asqaem	Mecanismo de aseguramiento de la calidad y evaluación de los sistemas de asilo en la subregión de Europa central y oriental (ACNUR)
AsylbLG	Ley de prestaciones a los solicitantes de asilo (Alemania)
BAMF	Oficina Federal para la Inmigración y los Refugiados (Alemania)
CADA	Centre d'Accueil de Demandeurs d'Asile/Centro de Acogida de Solicitantes de Asilo (Francia)
CAP-CO	Desarrollo de capacidades de las partes interesadas en el proceso de asilo: de los procedimientos al asesoramiento cultural (proyecto) (Estonia)
CCIM	Comisión Católica Internacional de Migración
CCR	Comité de la Cruz Roja
CEA	Currículo Europeo de Asilo
CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos
Cedoca	Centro de Documentación e Investigación (unidad belga en materia de COI)
CG	Convención de Ginebra sobre los Refugiados, de 28 de julio de 1951
CGRA	Departamento de Inmigración, Oficina del Comisario General para los Refugiados y Apátridas (Bélgica)
CIJ	Comisión Internacional de Juristas
CIR	Consejo Italiano para los Refugiados
CMS	Consejo de Migración de Suecia
CNDA	Court Nationale du Droit d'Asile/Tribunal Nacional del Derecho de Asilo (Francia)
COA	Agencia Central para la Acogida de Solicitantes de Asilo (Países Bajos)
COI	Información sobre los países de origen
CREDO	Mejora de la evaluación de la credibilidad en los procedimientos de concesión de asilo en la UE (ACNUR)
CTE	Centro de Tránsito de Emergencia
CHH	Comité Húngaro de Helsinki
D-A-CH	Red de cooperación entre Alemania, Austria y Suiza (y Luxemburgo)
DAVRiF	Desarrollo del Retorno Voluntario Asistido en Finlandia (proyecto)
DER	Determinación del estatuto de refugiado
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido)
DI	Desplazados internos
DISCS	Sistema de información de datos sobre estado civil (Países Bajos)
DM	Departamento de Migración (Lituania)
DPA	Directiva relativa a los procedimientos de asilo
DR	Directiva de reconocimiento
DRCC	Centro de Ayuda a Víctimas de Violación (Irlanda)
DT&V	Servicio de Repatriación y Salida (Países Bajos)
EAA	Equipos de Apoyo al Asilo
EASO	Oficina Europea de Apoyo al Asilo

ECRE	Consejo Europeo sobre Refugiados y Asilados
EDE	Equipos de Determinación de la Edad (Malta)
EEE	Espacio Económico Europeo
EIGE	Instituto Europeo para la Igualdad de Género
EM	Estado(s) miembro(s)
ENARO	Red Europea de Organizaciones de Acogida
EPS	Sistema de alerta rápida y capacidad de respuesta
ESI	Iniciativa de Estabilidad Europea
ET	Proyecto «Entrada al territorio»
Eurasil	Red europea de profesionales en materia de asilo
Eurema	Proyecto piloto de reasentamiento en la UE de beneficiarios de protección internacional procedentes de Malta
FAM	Fondo de Asilo y Migración
FDQ	Proyecto para potenciar el desarrollo de la calidad del asilo (ACNUR)
Fedasil	Agencia Federal para la Acogida de Solicitantes de Asilo (Bélgica)
FER	Fondo Europeo para los Refugiados
FHDH	Fundación de Helsinki para los Derechos Humanos (Polonia)
Flora	Base de datos francesa de COI
Frontex	Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea
GDISC	Conferencia de Directores Generales de los Servicios de Inmigración
HU	Protección humanitaria
IGC	Consultas Intergubernamentales sobre Migración, Asilo y Refugiados
IND	Servicio de Inmigración y Naturalización (Países Bajos)
INIS	Servicio de Inmigración y Naturalización de Irlanda
IQ	Integración de la calidad – Agencia de Fronteras del Reino Unido (UKBA)
JAI	Justicia y Asuntos de Interior, Consejo de
LGBT	Lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero
LRAE	Ley de reestructuración de las autoridades en materia de extranjería 2012 (Austria)
Mdi	Ministerio del Interior (Austria)
ME	Misión de estudio
MedCOI (II)	Proyecto sobre la disponibilidad y la accesibilidad de COI de carácter médico
MFI	Ministerio Federal del Interior (Austria)
MGF	Mutilación genital femenina
MILo	Base de datos alemana sobre COI
MNA	Menores no acompañados
MNASA	Menores no acompañados solicitantes de asilo
MSF	Médecins Sans Frontières/Médicos Sin Fronteras
NextGen	Marco de calidad de última generación (Agencia de Fronteras del Reino Unido, UKBA)
NTP	Nacionales de terceros países
OFPRA	Office français de Protection des Réfugiés et Apatrides/Oficina Francesa de Protección de los Refugiados y Apátridas
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIN	Oficina de Inmigración y Nacionalidad (Hungría)
ONG	Organización no gubernamental
ONPRA	Office National pour la Protection des Réfugiés et des Apatrides/Oficina Nacional para la Protección de los Refugiados y los Apátridas (Burundi)
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente

OPCM	Decreto del presidente del Consejo de Ministros (Italia)
OPNA	Oriente Próximo y norte de África
ORAC	Oficina del Comisionado para Solicitudes de Refugiado (Irlanda)
OrAs	Sistema informático de control en la Oficina Federal para la Inmigración y los Refugiados (BAMF)
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PE	Parlamento Europeo
PRP	Programa regional de protección
PS	Protección subsidiaria
REAN	Programa sobre retorno y emigración de extranjeros desde los Países Bajos
REM	Red Europea de Migración
RRF	Fondo de retorno y reintegración de la Oficina de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth (Reino Unido)
RVA	Retorno Voluntario Asistido
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo
SID	Servicio de Inmigración de Dinamarca
SIF	Servicio de Inmigración de Finlandia
SIV	Sistema de Información de Visados
Światowid	Base de datos polaca sobre COI
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
Tellus	Base de datos finlandesa sobre COI
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TSA	Tribunal Supremo Administrativo (Polonia)
TSH	Trata de seres humanos
TUE	Tratado de la Unión Europea
UBAUM II	Autoridades de asistencia en los procedimientos de asilo de menores no acompañados (proyecto) (Austria)
UE	Unión Europea
UKBA	Agencia de Fronteras del Reino Unido
UMA	Sistema de gestión de casos para servicios de inmigración (Finlandia)
VestNet	Plataforma operativa para solicitudes de protección internacional (Italia)
VREN	Red de la Comunidad Europea para el Retorno Voluntario

## B. Lista de figuras, cuadros y fuentes

- Figura 1:** Tendencia mensual del total de solicitantes y de los solicitantes nuevos en 2012. *Fuente:* Eurostat; consulta realizada el 13.5.2013. Solicitantes nuevos: no hay datos de Austria y Hungría; de Italia se ofrecen datos a partir de agosto; de Portugal se ofrecen datos a partir de julio.
- Figura 2:** Total de solicitantes en 2012/aumento/disminución en cada Estado miembro. *Fuente:* Eurostat; consulta realizada el 21.5.2013.
- Figura 3:** Comparación entre 2011 y 2012. Total de solicitantes en cada Estado miembro. *Fuente:* Eurostat; consulta realizada el 8.5.2013.
- Figura 4:** Comparación entre 2011 y 2012. Nacionalidades/países de los solicitantes. *Fuente:* Eurostat; consulta realizada el 8.5.2013.
- Figura 5:** Primera instancia. Total de resoluciones en 2012 y porcentaje de resoluciones favorables. *Fuente:* Eurostat; consulta realizada el 8.5.2013. No se facilitan datos de los Países Bajos por hallarse en proceso de transición a un nuevo sistema de información.
- Cuadro 1:** Sinopsis de las resoluciones en primera instancia en la UE, 2011-2012. *Fuente:* Eurostat; consulta realizada el 14.5.2013.
- Figura 6:** Totales relativos a la Convención de Ginebra/Resoluciones favorables (%) en la UE-27, 2012. Diez primeros puestos de la clasificación por países de origen (con más de 100 resoluciones favorables). *Fuente:* Eurostat; consulta realizada el 14.5.2013.
- Figura 7:** Totales relativos al régimen de protección subsidiaria/Resoluciones favorables (%) en la UE-27, 2012. Diez primeros puestos de la clasificación por países de origen (con más de 100 resoluciones favorables). *Fuente:* Eurostat; consulta realizada el 14.5.2013.
- Figura 8:** Totales relativos al régimen de protección humanitaria/Resoluciones favorables (%) en la UE-27, 2012. Diez primeros puestos de la clasificación por países de origen (con más de 100 resoluciones favorables). *Fuente:* Eurostat; consulta realizada el 14.5.2013.
- Figura 9:** Totales relativos a los porcentajes de reconocimiento de la protección en la UE-27. Diez primeros puestos de la clasificación por países de origen. *Fuente:* Eurostat; consulta realizada el 14.5.2013.
- Figura 10:** Totales relativos a los porcentajes de reconocimiento de la protección en la UE-27, 2012. Diez primeros puestos de la clasificación por países de origen (países de origen con un total de resoluciones superior a 100). *Fuente:* Eurostat; consulta realizada el 14.5.2013.
- Figura 11:** Porcentajes de reconocimiento de la protección en la UE-27, 2012. Diez últimos puestos de la clasificación por países de origen (países de origen con un total de resoluciones superior a 100). *Fuente:* Eurostat; consulta realizada el 14.5.2013.
- Figura 12:** Porcentaje de reconocimiento en resoluciones de última instancia en algunos países de origen seleccionados, UE-2012. *Fuente:* Eurostat; consulta realizada el 14.5.2013.
- Cuadro 2:** Porcentajes de resoluciones favorables en última instancia en los Estados miembros de la UE-27, 2012, en una serie de países de origen seleccionados. *Fuente:* Eurostat; consulta realizada el 17.5.2013.
- Figura 13:** Cinco primeros puestos de la clasificación por países de origen de los solicitantes de protección internacional en 2012. *Fuente:* Eurostat; consulta realizada el 8.5.2013.
- Figura 14:** Solicitantes sirios en los Estados miembros de la UE. *Fuente:* Eurostat; consulta realizada el 8.5.2013.
- Figura 15:** Porcentajes de resoluciones sobre solicitantes de protección internacional sirios en la UE, 2011-2012. *Fuente:* Eurostat; consulta realizada el 14.5.2013. No se facilitan datos de los Países Bajos por hallarse en proceso de transición a un nuevo sistema de información.
- Figura 16:** Total de solicitantes procedentes de los Balcanes occidentales. Tendencia mensual, 2011-2012. *Fuente:* Eurostat; consulta realizada el 14.5.2013.

- Figura 17:** Tasa de reconocimiento de solicitantes de protección internacional de los Balcanes occidentales en la UE, 2008-2012. *Fuente:* Eurostat; consulta realizada el 8.5.2013. No se facilitan datos de los Países Bajos por hallarse en proceso de transición a un nuevo sistema de información.
- Cuadro 3:** Reasentamiento en la UE de beneficiarios de protección internacional procedentes de Malta, por Estado miembro: número de plazas comprometidas en 2011-2012 y reasentamientos reales hasta enero de 2013 Comisión Europea.
- Cuadro 4:** Salidas para reasentamiento en Estados miembros de la UE con asistencia del ACNUR, 2008-2012. *Fuente:* ACNUR.
- Cuadro 5:** Salidas para reasentamiento en Estados miembros de la UE con asistencia del ACNUR, por región de asilo (personas). *Fuente:* ACNUR.
- Cuadro 6:** Cuota de reasentamiento de los Estados miembros de la UE, 2012 y 2013. *Fuente:* ACNUR.

## C. Estadísticas

**Anexo C.1:** Solicitantes de protección internacional en la UE-27 por Estado miembro y cuota (en %) en la UE-27 en 2011-2012; clasificados en orden decreciente del número total de solicitantes en 2012.

	Total asylum applicants				New asylum applicants				Repeated Asylum applicants			
	2012	2011	% in EU 2012	% in EU 2011	2012	2011	% in EU 2012	% in EU 2011	2012	2011	% in EU 2012	% in EU 2011
1 Germany	77,650	53,345	23%	18%	64,540	45,740	25%	18%	13,110	7,605	35%	28%
2 France	61,455	57,335	18%	19%	54,280	52,140	21%	20%	7,175	5,195	19%	19%
3 Sweden	43,945	29,710	13%	10%	43,930	29,690	17%	12%	15	20	0%	0%
4 Belgium	28,285	32,270	8%	11%	18,450	25,585	7%	10%	9,835	6,685	26%	25%
5 United Kingdom	28,260	26,450	8%	9%	27,410	25,455	11%	10%	850	995	2%	4%
6 Austria	17,450	14,455	5%	5%								
7 Italy	17,350	34,115	5%	11%		34,115		13%		0		0%
8 Netherlands	13,100	14,600	4%	5%	9,665	11,565	4%	5%	3,435	3,035	9%	11%
9 Poland	10,755	6,905	3%	2%	8,985	4,985	3%	2%	1,770	1,920	5%	7%
10 Greece	9,575	9,310	3%	3%	9,575	9,310	4%	4%	0	0	0%	0%
11 Denmark	6,075	3,985	2%	1%	6,075	3,985	2%	2%	0	0	0%	0%
12 Finland	3,115	2,975	1%	1%	2,920		1%		195		1%	
13 Spain	2,565	3,420	1%	1%	2,355	2,975	1%	1%	210	445	1%	2%
14 Romania	2,510	1,720	1%	1%	2,420	1,695	1%	1%	90	25	0%	0%
15 Hungary	2,155	1,695	1%	1%								
16 Malta	2,080	1,890	1%	1%	2,060	1,865	1%	1%	20	25	0%	0%
17 Luxembourg	2,055	2,155	1%	1%	2,000	1,920	1%	1%	55	235	0%	1%
18 Cyprus	1,635	1,770	0%	1%	1,590	1,745	1%	1%	45	25	0%	0%
19 Bulgaria	1,385	890	0%	0%	1,230	705	0%	0%	155	185	0%	1%
20 Ireland	955	1,290	0%	0%	940	1,280	0%	0%	15	10	0%	0%
21 Czech Republic	755	755	0%	0%	515	485	0%	0%	240	270	1%	1%
22 Slovakia	730	490	0%	0%	550	320	0%	0%	180	170	0%	1%
23 Lithuania	645	525	0%	0%	560	405	0%	0%	85	120	0%	0%
24 Slovenia	305	360	0%	0%	260	305	0%	0%	45	55	0%	0%
25 Portugal	295	275	0%	0%		275		0%		0		0%
26 Latvia	205	340	0%	0%	190	335	0%	0%	15	5	0%	0%
27 Estonia	75	65	0%	0%	75	65	0%	0%	0	0	0%	0%
<b>EU 27 MS</b>	<b>335,365</b>	<b>303,105</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>260,575</b>	<b>256,945</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>37,540</b>	<b>27,025</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Switzerland	28,640	23,880			25,965	19,445			2,675	4,435		
Norway	9,785	9,055										
<b>EU+</b>	<b>373,790</b>	<b>336,040</b>			<b>286,540</b>	<b>276,390</b>			<b>40,215</b>	<b>31,460</b>		

*Fuente de los datos:*

- Eurostat (ER 862/2007); datos extraídos el 8.5.2013. Los datos de los Países Bajos de los que no dispone aún la base de datos de Eurostat los facilita la EASO aparte.

*Notas:*

- De acuerdo con el artículo 4 de las Directrices de Eurostat (ER 862/2007), la diferencia entre el total de solicitantes y el número de solicitantes nuevos debe considerarse una estimación del número de solicitantes posteriores.
- Las solicitudes nuevas + las solicitudes posteriores en la UE-27 no representan la suma de los totales de la UE-27, ya que no hay cifras desglosadas para algunos Estados miembros.
- Los números están redondeados a «0» o «5».
- Los datos son provisionales.

**Anexo C.2:** Solicitantes de protección internacional en la UE-27 por Estado miembro y cambios en 2011-2012; clasificados en orden decreciente del cambio en el número total de solicitantes en 2012/2011.

	Total asylum applicants				New asylum applicants				Repeated Asylum applicants			
	2012/2011	2012	2011		2012/2011	2012	2011		2012/2011	2012	2011	
Germany	24,305	46%	77,650	53,345	18,800	41%	64,540	45,740	5,505	72%	13,110	7,605
Sweden	14,235	48%	43,945	29,710	14,240	48%	43,930	29,690	-5	-25%	15	20
France	4,120	7%	61,455	57,335	2,140	4%	54,280	52,140	1,980	38%	7,175	5,195
Poland	3,850	56%	10,755	6,905	4,000	80%	8,985	4,985	-150	-8%	1,770	1,920
Austria	2,995	21%	17,450	14,455								
Denmark	2,090	52%	6,075	3,985	2,090	52%	6,075	3,985	0		0	0
United Kingdom	1,810	7%	28,260	26,450	1,955	8%	27,410	25,455	-145	-15%	850	995
Romania	790	46%	2,510	1,720	725	43%	2,420	1,695	65	260%	90	25
Bulgaria	495	56%	1,385	890	525	74%	1,230	705	-30	-16%	155	185
Hungary	460	27%	2,155	1,695								
Greece	265	3%	9,575	9,310	265	3%	9,575	9,310	0		0	0
Slovakia	240	49%	730	490	230	72%	550	320	10	6%	180	170
Malta	190	10%	2,080	1,890	195	10%	2,060	1,865	-5	-20%	20	25
Finland	140	5%	3,115	2,975			2,920		195		195	
Lithuania	120	23%	645	525	155	38%	560	405	-35	-29%	85	120
Portugal	20	7%	295	275				275				0
Estonia	10	15%	75	65	10	15%	75	65	0		0	0
Czech Republic	0	0%	755	755	30	6%	515	485	-30	-11%	240	270
Slovenia	-55	-15%	305	360	-45	-15%	260	305	-10	-18%	45	55
Luxembourg	-100	-5%	2,055	2,155	80	4%	2,000	1,920	-180	-77%	55	235
Cyprus	-135	-8%	1,635	1,770	-155	-9%	1,590	1,745	20	80%	45	25
Latvia	-135	-40%	205	340	-145	-43%	190	335	10	200%	15	5
Ireland	-335	-26%	955	1,290	-340	-27%	940	1,280	5	50%	15	10
Spain	-855	-25%	2,565	3,420	-620	-21%	2,355	2,975	-235	-53%	210	445
Netherlands	-1,500	-10%	13,100	14,600	-1,900	-16%	9,665	11,565	400	13%	3,435	3,035
Belgium	-3,985	-12%	28,285	32,270	-7,135	-28%	18,450	25,585	3,150	47%	9,835	6,685
Italy	-16,765	-49%	17,350	34,115				34,115				0
<b>EU 27 MS</b>	<b>32,260</b>	<b>11%</b>	<b>335,365</b>	<b>303,105</b>	<b>3,630</b>	<b>1%</b>	<b>260,575</b>	<b>256,945</b>	<b>10,515</b>	<b>39%</b>	<b>37,540</b>	<b>27,025</b>
Switzerland	4,760	20%	28,640	23,880	6,520	34%	25,965	19,445	-1,760	-40%	2,675	4,435
Norway	730	8%	9,785	9,055								
<b>EU+</b>	<b>37,750</b>	<b>11%</b>	<b>373,790</b>	<b>336,040</b>	<b>10,150</b>	<b>4%</b>	<b>286,540</b>	<b>276,390</b>	<b>8,755</b>	<b>28%</b>	<b>40,215</b>	<b>31,460</b>

*Fuente de los datos:*

- Eurostat (ER 862/2007); datos extraídos el 8.5.2013. Los datos de los Países Bajos de los que no dispone aún la base de datos de Eurostat los facilita la EASO aparte.

*Notas:*

- De acuerdo con el artículo 4 de las Directrices de Eurostat (ER 862/2007), la diferencia entre el total de solicitantes y el número de solicitantes nuevos debe considerarse una estimación del número de solicitantes posteriores.
- Las solicitudes nuevas + las solicitudes posteriores en la UE-27 no representan la suma de los totales de la UE-27, ya que no hay cifras desglosadas para algunos Estados miembros.
- Los números están redondeados a «0» o «5».
- Los datos son provisionales.



**Anexo C.3:** Treinta primeros puestos de la clasificación por países de origen de los solicitantes de protección internacional en la UE-27 en 2012 y cuota (en %) en la UE-27 en 2011-2012; clasificados en orden decreciente del número total de solicitantes en 2012.

	Total asylum applicants				New asylum applicants				Repeated asylum applicants			
	2012	2011	% in EU 2012	% in EU 2011	2012	2011	% in EU 2012	% in EU 2011	2012	2011	% in EU 2012	% in EU 2011
1 Afghanistan	28,005	28,015	8%	9%	19,600	22,130	8%	9%	2,010	1,325	5%	5%
2 Russia	24,280	18,330	7%	6%	17,405	12,650	7%	5%	3,730	3,055	10%	11%
3 Syria	24,110	7,885	7%	3%	20,430	6,195	8%	2%	2,230	1,070	6%	4%
4 Pakistan	19,695	15,700	6%	5%	14,435	14,245	6%	6%	505	360	1%	1%
5 Serbia	19,060	13,980	6%	5%	13,540	10,515	5%	4%	5,105	3,165	14%	12%
6 Somalia	14,265	12,195	4%	4%	12,010	10,430	5%	4%	885	750	2%	3%
7 Iran	13,585	11,865	4%	4%	11,560	10,270	4%	4%	1,040	975	3%	4%
8 Iraq	13,175	15,170	4%	5%	10,920	12,730	4%	5%	1,325	1,320	4%	5%
9 Georgia	10,832	7,060	3%	2%	9,715	6,035	4%	2%	735	675	2%	2%
10 Kosovo	10,210	9,870	3%	3%	7,065	7,535	3%	3%	2,510	1,710	7%	6%
11 FYROM	9,625	5,545	3%	2%	6,690	4,520	3%	2%	2,795	920	7%	3%
12 DR Congo	8,285	6,285	2%	2%	7,380	5,760	3%	2%	790	425	2%	2%
13 Albania	7,465	3,060	2%	1%	6,780	2,840	3%	1%	575	190	2%	1%
14 Nigeria	7,450	11,470	2%	4%	5,005	10,630	2%	4%	375	320	1%	1%
15 Sri Lanka	7,330	7,375	2%	2%	5,945	6,460	2%	3%	1,260	875	3%	3%
16 Eritrea	6,395	5,695	2%	2%	5,495	5,550	2%	2%	145	110	0%	0%
17 Bangladesh	6,290	8,290	2%	3%	4,460	7,515	2%	3%	1,040	665	3%	2%
18 Turkey	6,210	6,455	2%	2%	4,540	5,010	2%	2%	885	935	2%	3%
19 Bosnia and Herz.	5,835	2,595	2%	1%	4,965	2,335	2%	1%	470	180	1%	1%
20 Guinea	5,635	6,245	2%	2%	4,235	5,465	2%	2%	1,110	720	3%	3%
21 Armenia	5,520	7,105	2%	2%	4,040	5,645	2%	2%	1,065	1,225	3%	5%
22 China	5,045	5,540	2%	2%	4,284	4,840	2%	2%	490	450	1%	2%
23 Algeria	4,805	4,385	1%	1%	3,740	3,525	1%	1%	340	300	1%	1%
24 Stateless	3,510	2,425	1%	1%	3,165	2,105	1%	1%	185	100	0%	0%
25 Unknown	3,315	3,095	1%	1%	2,140	2,475	1%	1%	815	515	2%	2%
26 India	3,220	2,785	1%	1%	2,575	2,115	1%	1%	175	185	0%	1%
27 Egypt	2,650	2,100	1%	1%	1,980	1,860	1%	1%	95	85	0%	0%
28 Côte d'Ivoire	2,645	5,365	1%	2%	1,785	4,935	1%	2%	200	385	1%	1%
29 Morocco	2,625	1,965	1%	1%	1,835	1,535	1%	1%	110	70	0%	0%
30 Sudan	2,605	3,130	1%	1%	2,265	2,895	1%	1%	220	145	1%	1%
<b>Western Balkans</b>	<b>53,455</b>	<b>35,680</b>	<b>16%</b>	<b>12%</b>	<b>40,110</b>	<b>28,270</b>	<b>15%</b>	<b>11%</b>	<b>11,590</b>	<b>6,255</b>	<b>31%</b>	<b>23%</b>

Fuente de los datos:

- Eurostat (ER 862/2007); datos extraídos el 8.5.2013. Los datos de los Países Bajos de los que no dispone aún la base de datos de Eurostat los facilita la EASO aparte.

Notas:

- De acuerdo con el artículo 4 de las Directrices de Eurostat (ER 862/2007), la diferencia entre el total de solicitantes y el número de solicitantes nuevos debe considerarse una estimación del número de solicitantes posteriores.
- Las solicitudes nuevas + las solicitudes posteriores en la UE-27 no representan la suma de los totales de la UE-27, ya que no hay cifras desglosadas para algunos Estados miembros.
- Los datos de los solicitantes nuevos + los solicitantes posteriores no incluyen los de Austria, Italia Hungría y Portugal para 2012, y Austria, Finlandia y Hungría para 2011.
- Balcanes occidentales: suma de las cifras de seis países: Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Serbia.
- Los números están redondeados a «0» o «5».
- Los datos son provisionales.

**Anexo C.4:** Treinta primeros puestos de la clasificación por países de origen de los solicitantes de protección internacional en la UE-27 en 2012, cifras y cambios en 2011-2012; clasificados en orden decreciente del número total de solicitantes en 2012.

	Total asylum applicants				New asylum applicants				Repeated asylum applicants			
	2012	2011	2012/2011	%	2012	2011	2012/2011	%	2012	2011	2012/2011	%
1 Afghanistan	28,005	28,015	-10	0%	19,600	22,130	-2,530	-11%	2,010	1,325	685	52%
2 Russia	24,280	18,330	5,950	32%	17,405	12,650	4,755	38%	3,730	3,055	675	22%
3 Syria	24,110	7,885	16,225	206%	20,430	6,195	14,235	230%	2,230	1,070	1,160	108%
4 Pakistan	19,695	15,700	3,995	25%	14,435	14,245	190	1%	505	360	145	40%
5 Serbia	19,060	13,980	5,080	36%	13,540	10,515	3,025	29%	5,105	3,165	1,940	61%
6 Somalia	14,265	12,195	2,070	17%	12,010	10,430	1,580	15%	885	750	135	18%
7 Iran	13,585	11,865	1,720	14%	11,560	10,270	1,290	13%	1,040	975	65	7%
8 Iraq	13,175	15,170	-1,995	-13%	10,920	12,730	-1,810	-14%	1,325	1,320	5	0%
9 Georgia	10,830	7,060	3,770	53%	9,715	6,035	3,680	61%	735	675	60	9%
10 Kosovo	10,210	9,870	340	3%	7,065	7,535	-470	-6%	2,510	1,710	800	47%
11 FYROM	9,625	5,545	4,080	74%	6,690	4,520	2,170	48%	2,795	920	1,875	204%
12 DR Congo	8,285	6,285	2,000	32%	7,380	5,760	1,620	28%	790	425	365	86%
13 Albania	7,465	3,060	4,405	144%	6,780	2,840	3,940	139%	575	190	385	203%
14 Nigeria	7,450	11,470	-4,020	-35%	5,005	10,630	-5,625	-53%	375	320	55	17%
15 Sri Lanka	7,330	7,375	-45	-1%	5,945	6,460	-515	-8%	1,260	875	385	44%
16 Eritrea	6,395	5,695	700	12%	5,495	5,550	-55	-1%	145	110	35	32%
17 Bangladesh	6,290	8,290	-2,000	-24%	4,460	7,515	-3,055	-41%	1,040	665	375	56%
18 Turkey	6,210	6,455	-245	-4%	4,540	5,010	-470	-9%	885	935	-50	-5%
19 Bosnia and Herz.	5,835	2,595	3,240	125%	4,965	2,335	2,630	113%	470	180	290	161%
20 Guinea	5,635	6,245	-610	-10%	4,235	5,465	-1,230	-23%	1,110	720	390	54%
21 Armenia	5,520	7,105	-1,585	-22%	4,040	5,645	-1,605	-28%	1,065	1,225	-160	-13%
22 China	5,045	5,540	-495	-9%	4,284	4,840	-556	-11%	490	450	40	9%
23 Algeria	4,805	4,385	420	10%	3,740	3,525	215	6%	340	300	40	13%
24 Stateless	3,510	2,425	1,085	45%	3,165	2,105	1,060	50%	185	100	85	85%
25 Unknown	3,315	3,095	220	7%	2,140	2,475	-335	-14%	815	515	300	58%
26 India	3,220	2,785	435	16%	2,575	2,115	460	22%	175	185	-10	-5%
27 Egypt	2,650	2,100	550	26%	1,980	1,860	120	6%	95	85	10	12%
28 Côte d'Ivoire	2,645	5,365	-2,720	-51%	1,785	4,935	-3,150	-64%	200	385	-185	-48%
29 Morocco	2,625	1,965	660	34%	1,835	1,535	300	20%	110	70	40	57%
30 Sudan	2,605	3,130	-525	-17%	2,265	2,895	-630	-22%	220	145	75	52%
<b>Western Balkans</b>	<b>53,455</b>	<b>35,680</b>	<b>17,775</b>	<b>50%</b>	<b>40,110</b>	<b>28,270</b>	<b>11,840</b>	<b>42%</b>	<b>11,590</b>	<b>6,255</b>	<b>5,335</b>	<b>85%</b>

Fuente de los datos:

- Eurostat (ER 862/2007); datos extraídos el 8.5.2013. Los datos de los Países Bajos de los que no dispone aún la base de datos de Eurostat los facilita la EASO aparte.

Notas:

- De acuerdo con el artículo 4 de las Directrices de Eurostat (ER 862/2007), la diferencia entre el total de solicitantes y el número de solicitantes nuevos debe considerarse una estimación del número de solicitantes posteriores.
- Las solicitudes nuevas + las solicitudes posteriores en la UE-27 no representan la suma de los totales de la UE-27, ya que no hay cifras desglosadas para algunos Estados miembros.
- Los datos de los solicitantes nuevos + los solicitantes posteriores no incluyen los de Austria, Italia Hungría y Portugal para 2012, y Austria, Finlandia y Hungría para 2011.
- Balcanes occidentales: suma de las cifras de seis países: Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Serbia.
- Los números están redondeados a «0» o «5».
- Los datos son provisionales.

**Anexo C.5:** Quince principales países de origen en relación con los mayores aumentos y descensos en el total de solicitantes de protección internacional en la UE-27 en 2012; clasificados en orden decreciente del número más alto de cambios

Highest increases in total applicants for international protection 2012/2011

	Total asylum applicants			New asylum applicants			Repeated asylum applicants					
	2012/2011	2012	2011	2012/2011	2012	2011	2012/2011	2012	2011			
1 Syria	16,225	206%	24,110	7,885	14,235	230%	20,430	6,195	1,160	108%	2,230	1,070
2 Russia	5,950	32%	24,280	18,330	4,755	38%	17,405	12,650	675	22%	3,730	3,055
3 Serbia	5,080	36%	19,060	13,980	3,025	29%	13,540	10,515	1,940	61%	5,105	3,165
4 Albania	4,405	144%	7,465	3,060	3,940	139%	6,780	2,840	385	203%	575	190
5 FYROM	4,080	74%	9,625	5,545	2,170	48%	6,690	4,520	1,875	204%	2,795	920
6 Pakistan	3,995	25%	19,695	15,700	190	1%	14,435	14,245	145	40%	505	360
7 Georgia	3,770	53%	10,830	7,060	3,680	61%	9,715	6,035	60	9%	735	675
8 Bosnia and Herz.	3,240	125%	5,835	2,595	2,630	113%	4,965	2,335	290	161%	470	180
9 Somalia	2,070	17%	14,265	12,195	1,580	15%	12,010	10,430	135	18%	885	750
10 DR Congo	2,000	32%	8,285	6,285	1,620	28%	7,380	5,760	365	86%	790	425
11 Iran	1,720	14%	13,585	11,865	1,290	13%	11,560	10,270	65	7%	1,040	975
12 Stateless	1,085	45%	3,510	2,425	1,060	50%	3,165	2,105	85	85%	185	100
13 Eritrea	700	12%	6,395	5,695	-55	-1%	5,495	5,550	35	32%	145	110
14 Morocco	660	34%	2,625	1,965	300	20%	1,835	1,535	40	57%	110	70
15 Montenegro	630	100%	1,260	630	545	104%	1,070	525	45	50%	135	90
<b>Western Balkans</b>	<b>17,775</b>	<b>50%</b>	<b>53,455</b>	<b>35,680</b>	<b>11,840</b>	<b>42%</b>	<b>40,110</b>	<b>28,270</b>	<b>5,335</b>	<b>85%</b>	<b>11,590</b>	<b>6,255</b>

Highest decreases in total applicants for international protection 2012/2011

	Total asylum applicants			New asylum applicants			Repeated asylum applicants					
	2012/2011	2012	2011	2012/2011	2012	2011	2012/2011	2012	2011			
1 Tunisia	-4,095	-65%	2,240	6,335	-4,980	-82%	1,065	6,045	5	8%	65	60
2 Nigeria	-4,020	-35%	7,450	11,470	-5,625	-53%	5,005	10,630	55	17%	375	320
3 Côte d'Ivoire	-2,720	-51%	2,645	5,365	-3,150	-64%	1,785	4,935	-185	-48%	200	385
4 Ghana	-2,255	-52%	2,050	4,305	-3,030	-73%	1,145	4,175	-25	-42%	35	60
5 Bangladesh	-2,000	-24%	6,290	8,290	-3,055	-41%	4,460	7,515	375	56%	1,040	665
6 Iraq	-1,995	-13%	13,175	15,170	-1,810	-14%	10,920	12,730	5	0%	1,325	1,320
7 Armenia	-1,585	-22%	5,520	7,105	-1,605	-28%	4,040	5,645	-160	-13%	1,065	1,225
8 Libya	-1,445	-50%	1,445	2,890	-1,400	-52%	1,300	2,700	-45	-56%	35	80
9 Mali	-1,210	-33%	2,415	3,625	-1,995	-56%	1,540	3,535	0	0%	70	70
10 Comoros	-710	-50%	705	1,415	-715	-52%	670	1,385	10	40%	35	25
11 Guinea	-610	-10%	5,635	6,245	-1,230	-23%	4,235	5,465	390	54%	1,110	720
12 Sudan	-610	-10%	5,635	6,245	-1,230	-23%	4,235	5,465	390	54%	1,110	720
13 China	-495	-9%	5,045	5,540	-556	-11%	4,284	4,840	40	9%	490	450
14 Burkina Faso	-495	-50%	500	995	-620	-65%	335	955	10	25%	50	40
15 Niger	-480	-58%	345	825	-545	-70%	235	780	10	29%	45	35

*Fuente de los datos:*

- Eurostat (ER 862/2007); datos extraídos el 8.5.2013. Los datos de los Países Bajos de los que no dispone aún la base de datos de Eurostat los facilita la EASO aparte.

*Notas:*

- De acuerdo con el artículo 4 de las Directrices de Eurostat (ER 862/2007), la diferencia entre el total de solicitantes y el número de solicitantes nuevos debe considerarse una estimación del número de solicitantes posteriores.
- Las solicitudes nuevas + las solicitudes posteriores en la UE-27 no representan la suma de los totales de la UE-27, ya que no hay cifras desglosadas para algunos Estados miembros.
- Los datos de los solicitantes nuevos + los solicitantes posteriores no incluyen los de Austria, Italia Hungría y Portugal para 2012, y Austria, Finlandia y Hungría para 2011.
- Balcanes occidentales: suma de las cifras de seis países: Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Serbia.
- Los números están redondeados a «0» o «5».
- Los datos son provisionales.

**Anexo C.6:** Resoluciones adoptadas en primera instancia en relación con las solicitudes de protección internacional en los Estados miembros en 2012; clasificadas en orden decreciente del número total de resoluciones en 2012

Country	Number						Rates					
	Gen.	Sub.	Hum.	Pos (+)	Neg (-)	TOTAL	Gen.	Sub.	Hum.	Pos (+)	Neg (-)	TOTAL
France	7,070	1,575		8,645	51,185	59,830	12%	3%	0%	14%	86%	100%
Germany	8,765	6,975	1,400	17,140	41,625	58,765	15%	12%	2%	29%	71%	100%
Sweden	3,745	7,595	1,060	12,400	19,170	31,570	12%	24%	3%	39%	61%	100%
Belgium	3,990	1,565		5,555	19,085	24,640	16%	6%		23%	77%	100%
United Kingdom	6,535	130	1,070	7,735	14,155	21,890	30%	1%	5%	35%	65%	100%
Austria	2,680	1,775		4,460	11,445	15,905	17%	11%		28%	72%	100%
Italy	2,050	4,410	1,935	8,390	5,260	13,650	15%	32%	14%	61%	39%	100%
Greece	30	45	20	95	11,095	11,195	0%	0%	0%	1%	99%	100%
Denmark	1,035	545	120	1,700	2,030	3,730	28%	15%	3%	46%	54%	100%
Finland	545	775	240	1,555	1,555	3,110	18%	25%	8%	50%	50%	100%
Spain	230	285	10	525	2,075	2,605	9%	11%	0%	20%	80%	100%
Poland	85	140	250	475	1,960	2,435	3%	6%	10%	20%	80%	100%
Luxembourg	35	5		40	1,610	1,650	2%	0%		2%	98%	100%
Romania	145	85	0	230	1,395	1,625	9%	5%	0%	14%	86%	100%
Malta	35	1,235	160	1,435	155	1,590	2%	78%	10%	90%	10%	100%
Cyprus	80	10	15	105	1,230	1,335	6%	1%	1%	8%	92%	100%
Hungary	70	240	40	350	750	1,100	6%	22%	4%	32%	68%	100%
Ireland	65	30		95	840	935	7%	3%		10%	90%	100%
Czech Republic	50	125	5	175	560	735	7%	17%	1%	24%	76%	100%
Bulgaria	20	150		170	470	640	3%	23%		27%	73%	100%
Slovakia	10	100	80	190	250	440	2%	23%	18%	43%	57%	100%
Lithuania	15	40		55	335	390	4%	10%		14%	86%	100%
Portugal	15	85		100	130	230	7%	37%		43%	57%	100%
Slovenia	20	15		35	185	220	9%	7%		16%	84%	100%
Latvia	5	20		25	120	145	3%	14%		17%	83%	100%
Estonia	10	5	10	20	45	65	15%	8%	15%	31%	69%	100%
Netherlands												
<b>EU 27</b>	<b>37,335</b>	<b>27,960</b>	<b>6,415</b>	<b>71,700</b>	<b>188,715</b>	<b>260,425</b>	<b>14%</b>	<b>11%</b>	<b>2%</b>	<b>28%</b>	<b>72%</b>	<b>100%</b>
Switzerland	2,455	505	1,320	4,280	12,500	16,780	15%	3%	8%	26%	74%	100%
Norway	3,675	1,185	325	5,180	5,515	10,695	34%	11%	3%	48%	52%	100%
<b>EU+</b>	<b>43,465</b>	<b>29,650</b>	<b>8,060</b>	<b>81,160</b>	<b>206,730</b>	<b>287,900</b>	<b>15%</b>	<b>10%</b>	<b>3%</b>	<b>28%</b>	<b>72%</b>	<b>100%</b>

**Abreviaturas:**

- Gen. Estatuto de la Convención de Ginebra (CG)  
 Sub. Estatuto de protección subsidiaria  
 Hum. Estatuto de protección humanitaria  
 Pos. (+) Número de resoluciones favorables (CG + Sub. + Hum.)  
 Neg. (-) Denegadas  
 TOTAL Número total de resoluciones [CG + Sub. + Hum. + Neg (-)]

**Fuente de los datos:**

- Eurostat (ER 862/2007); datos extraídos el 8.5.2013.

**Notas:**

- La evaluación del estatuto humanitario no forma parte del procedimiento de concesión de asilo en algunos Estados, sino que es un procedimiento independiente. Estos países no facilitan información sobre la cifra de concesiones de protección humanitaria.
- Los números están redondeados a «0» o «5».
- Los datos son provisionales.
- No se facilitan datos de los Países Bajos por hallarse en proceso de transición a un nuevo sistema de información.
- En el caso de Estonia, los datos sobre la protección humanitaria se refieren solo a miembros de familias en el procedimiento de asilo

**Anexo C.7:** Resoluciones adoptadas en primera instancia en relación con las solicitudes de protección internacional en los Estados miembros en 2011; clasificadas en orden decreciente del número total de resoluciones en 2011

Country	Number						Rates					
	Gen.	Sub.	Hum.	Pos (+)	Neg (-)	TOTAL	Gen.	Sub.	Hum.	Pos (+)	Neg (-)	TOTAL
France	3,340	1,275		4,615	37,600	42,220	8%	3%	0%	11%	89%	100%
Germany	7,100	665	1,910	9,675	30,690	40,365	18%	2%	5%	24%	76%	100%
Sweden	2,335	5,390	1,075	8,805	17,960	26,760	9%	20%	4%	33%	67%	100%
Italy	1,805	2,265	3,085	7,155	17,010	24,165	7%	9%	13%	30%	70%	100%
United Kingdom	5,515	125	1,600	7,240	15,735	22,970	24%	1%	7%	32%	69%	100%
Belgium	3,810	1,265		5,075	14,950	20,025	19%	6%		25%	75%	100%
Netherlands	710	4,065	2,050	6,830	8,965	15,790	4%	26%	13%	43%	57%	100%
Austria	2,480	1,605		4,085	9,185	13,270	19%	12%		31%	69%	100%
Greece	45	85	45	180	8,490	8,670	1%	1%	1%	2%	98%	100%
Denmark	735	385	190	1,315	2,280	3,595	20%	11%	5%	37%	63%	100%
Spain	335	630	20	990	2,410	3,400	10%	19%	1%	29%	71%	100%
Poland	155	155	170	475	2,740	3,215	5%	5%	5%	15%	85%	100%
Finland	160	715	190	1,065	1,580	2,645	6%	27%	7%	40%	60%	100%
Cyprus	55	0	15	70	2,560	2,630	2%	0%	1%	3%	97%	100%
Malta	70	690	125	885	720	1,605	4%	43%	8%	55%	45%	100%
Ireland	60	15		75	1,295	1,365	4%	1%		5%	95%	100%
Romania	70	10	0	75	1,000	1,080	6%	1%	0%	7%	93%	100%
Luxembourg	30	5		35	985	1,020	3%	0%		3%	97%	100%
Hungary	45	100	10	155	740	895	5%	11%	1%	17%	83%	100%
Czech Republic	105	200	10	320	365	685	15%	29%	1%	47%	53%	100%
Bulgaria	10	180		190	410	605	2%	30%		31%	68%	100%
Lithuania	5	15		25	285	305	2%	5%		8%	93%	100%
Slovenia	15	5		20	190	215	7%	2%		9%	88%	100%
Slovakia	5	80	35	115	100	215	2%	37%	16%	53%	47%	100%
Portugal	25	40		65	50	115	22%	35%		57%	43%	100%
Latvia	5	15		20	70	90	6%	17%		22%	78%	100%
Estonia	10	5	5	15	50	65	15%	8%	8%	23%	77%	100%
<b>EU 27</b>	<b>29,035</b>	<b>19,975</b>	<b>10,550</b>	<b>59,560</b>	<b>178,420</b>	<b>237,980</b>	<b>12%</b>	<b>8%</b>	<b>4%</b>	<b>25%</b>	<b>75%</b>	<b>100%</b>
Switzerland	3,675	975	1,790	6,445	7,850	14,295	26%	7%	13%	45%	55%	100%
Norway	2,810	765	440	4,015	5,575	9,590	29%	8%	5%	42%	58%	100%
<b>EU+</b>	<b>35,520</b>	<b>21,715</b>	<b>12,780</b>	<b>70,020</b>	<b>191,845</b>	<b>261,865</b>	<b>14%</b>	<b>8%</b>	<b>5%</b>	<b>27%</b>	<b>73%</b>	<b>100%</b>

*Abreviaturas:*

- Gen. Estatuto de la Convención de Ginebra (CG)  
 Sub. Estatuto de protección subsidiaria  
 Hum. Estatuto de protección humanitaria  
 Pos. (+) Número de resoluciones favorables (CG + Sub. + Hum.)  
 Neg. (-) Denegadas  
 TOTAL Número total de resoluciones [CG + Sub. + Hum. + Neg (-)]

*Fuente de los datos:*

- Eurostat (ER 862/2007); datos extraídos el 8.5.2013.

*Notas:*

- La evaluación del estatuto humanitario no forma parte del procedimiento de concesión de asilo en algunos Estados, sino que es un procedimiento independiente. Estos países no facilitan información sobre la cifra de concesiones de estatuto humanitario.
- Los números están redondeados a «0» o «5».
- Los datos son provisionales.

**Anexo C.8:** Resoluciones adoptadas en última instancia en relación con las solicitudes de protección internacional en los Estados miembros en 2012; clasificadas en orden decreciente del número total de resoluciones en 2012

Country	Number						Rates					
	Gen.	Sub.	Hum.	Pos (+)	Neg (-)	TOTAL	Gen.	Sub.	Hum.	Pos (+)	Neg (-)	TOTAL
France	4,290	1,390		5,680	30,575	36,255	12%	4%		16%	84%	100%
Germany	2,110	1,135	1,775	5,025	24,520	29,545	7%	4%	6%	17%	83%	100%
Sweden	725	1,450	715	2,895	13,085	15,975	5%	9%	4%	18%	82%	100%
United Kingdom	3,850	140	2,855	6,845	8,825	15,670	25%	1%	18%	44%	56%	100%
Belgium	295	30		325	12,195	12,520	2%	0%	0%	3%	97%	100%
Austria	1,240	300		1,540	6,415	7,955	16%	4%		19%	81%	100%
Romania	160	115	0	275	1,950	2,225	7%	5%	0%	12%	88%	100%
Greece	185	90	255	530	1,115	1,650	11%	5%	15%	32%	68%	100%
Cyprus	5	15	25	45	1,500	1,550	0%	1%	2%	3%	97%	100%
Denmark	230	180	0	410	1,085	1,495	15%	12%	0%	27%	73%	100%
Italy	45	270	470	790	445	1,235	4%	22%	38%	64%	36%	100%
Poland	20	25	25	70	900	970	2%	3%	3%	7%	93%	100%
Luxembourg	5	0		5	905	910	1%	0%		1%	99%	100%
Ireland	45			45	645	690	7%			7%	93%	100%
Czech Republic	0	25	0	25	415	440	0%	6%	0%	6%	94%	100%
Malta	10	5	5	20	415	435	2%	1%	1%	5%	95%	100%
Hungary	20	90	5	110	290	405	5%	22%	1%	27%	72%	100%
Finland	90	145	45	280	50	335	27%	43%	13%	84%	15%	100%
Lithuania	0	0		0	215	215	0%	0%		0%	100%	100%
Slovakia	5	5	0	10	65	70	7%	7%	0%	14%	93%	100%
Portugal	0	0		0	65	65	0%	0%		0%	100%	100%
Latvia	5	0		5	40	50	10%	0%		10%	80%	100%
Slovenia	0	0		0	35	35	0%	0%		0%	100%	100%
Bulgaria	0	20		25	0	25	0%	80%	0%	100%	0%	100%
Estonia	0	0	0	0	5	5	0%	0%	0%	0%	100%	100%
Spain	10	5	30	40								
Netherlands												
<b>EU 27</b>	<b>13,345</b>	<b>5,435</b>	<b>6,205</b>	<b>24,995</b>	<b>105,755</b>	<b>130,725</b>	<b>10%</b>	<b>4%</b>	<b>5%</b>	<b>19%</b>	<b>81%</b>	<b>100%</b>
Norway	285	290	365	945	7,225	8,170	3%	4%	4%	12%	88%	100%
Switzerland	50	30	220	300	3,605	3,905	1%	1%	6%	8%	92%	100%
<b>EU+</b>	<b>13,680</b>	<b>5,755</b>	<b>6,790</b>	<b>26,240</b>	<b>116,585</b>	<b>142,800</b>	<b>10%</b>	<b>4%</b>	<b>5%</b>	<b>18%</b>	<b>82%</b>	<b>100%</b>

*Abreviaturas:*

- Gen. Estatuto de la Convención de Ginebra (CG)  
 Sub. Estatuto de protección subsidiaria  
 Hum. Estatuto de protección humanitaria  
 Pos. (+) Número de resoluciones favorables (CG + Sub. + Hum.)  
 Neg. (-) Denegadas  
 TOTAL Número total de resoluciones [CG + Sub. + Hum. + Neg (-)]

*Fuente de los datos:*

- Eurostat (ER 862/2007); datos extraídos el 8.5.2013.

*Notas:*

- La evaluación del estatuto humanitario no forma parte del procedimiento de concesión de asilo en algunos Estados, sino que es un procedimiento independiente. Estos países no facilitan información sobre la cifra de concesiones de estatuto humanitario.
- Los números están redondeados a «0» o «5».
- Los datos son provisionales.
- No se facilitan datos de los Países Bajos por hallarse en proceso de transición a un nuevo sistema de información.

**Anexo C.9:** Resoluciones adoptadas en última instancia en relación con las solicitudes de protección internacional en los Estados miembros en 2011; clasificadas en orden decreciente del número total de resoluciones en 2011

Country	Number						Rates					
	Gen.	Sub.	Hum.	Pos (+)	Neg (-)	TOTAL	Gen.	Sub.	Hum.	Pos (+)	Neg (-)	TOTAL
France	4,930	1,195		6,125	28,470	34,595	14%	3%		18%	82%	100%
Germany	1,680	350	1,340	3,370	21,265	24,630	7%	1%	5%	14%	86%	100%
United Kingdom	4,015	175	3,065	7,255	10,435	17,690	23%	1%	17%	41%	59%	100%
Sweden	455	725	645	1,825	11,400	13,225	3%	5%	5%	14%	86%	100%
Belgium	425	50		475	10,365	10,845	4%	0%		4%	96%	100%
Austria	1,325	460		1,785	7,565	9,350	14%	5%		19%	81%	100%
Cyprus	20	5	45	65	3,110	3,175	1%	0%	1%	2%	98%	100%
Netherlands	120	1,140	290	1,555	1,205	2,760	4%	41%	11%	56%	44%	100%
Poland	5	55	40	100	2,175	2,270	0%	2%	2%	4%	96%	100%
Denmark	220	200	0	420	1,815	2,240	10%	9%	0%	19%	81%	100%
Italy	65	0	260	325	1,175	1,505	4%	0%	17%	22%	78%	100%
Ireland	75			75	1,250	1,325	6%	0%		6%	94%	100%
Romania	75	35	0	110	1,185	1,290	6%	3%	0%	9%	92%	100%
Czech Republic	115	260	10	385	365	755	15%	34%	1%	51%	48%	100%
Greece	195	80	135	410	215	625	31%	13%	22%	66%	34%	100%
Malta	0	0	0	0	505	505	0%	0%	0%	0%	100%	100%
Luxembourg	40	10		50	330	380	11%	3%		13%	87%	100%
Finland	20	215	40	275	65	340	6%	63%	12%	81%	19%	100%
Hungary	5	40	5	50	275	325	2%	12%	2%	15%	85%	100%
Slovenia	0	0		0	70	75	0%	0%		0%	93%	100%
Lithuania	0	0		0	30	30	0%	0%		0%	100%	100%
Bulgaria	0	15		15	5	20	0%	75%		75%	25%	100%
Latvia	5	5		10	10	20	25%	25%		50%	50%	100%
Portugal	0	0		0	20	20	0%	0%		0%	100%	100%
Estonia	0	0	0	0	10	10	0%	0%	0%	0%	100%	100%
Slovakia	0	5	0	5	0	5	0%	100%	0%	100%	0%	100%
Spain	0	20		20								
<b>EU 27</b>	<b>13,790</b>	<b>5,040</b>	<b>5,875</b>	<b>24,705</b>	<b>103,315</b>	<b>128,010</b>	<b>11%</b>	<b>4%</b>	<b>5%</b>	<b>19%</b>	<b>81%</b>	<b>100%</b>
Norway	290	85	335	710	7,965	8,675	3%	1%	4%	8%	92%	100%
Switzerland	35	30	290	355	3,270	3,625	1%	1%	8%	10%	90%	100%
<b>EU+</b>	<b>14,115</b>	<b>5,155</b>	<b>6,500</b>	<b>25,770</b>	<b>114,550</b>	<b>140,310</b>	<b>10%</b>	<b>4%</b>	<b>5%</b>	<b>18%</b>	<b>82%</b>	<b>100%</b>

*Abreviaturas:*

Gen. Estatuto de la Convención de Ginebra (CG)

Sub. Estatuto de protección subsidiaria

Hum. Estatuto de protección humanitaria

Pos. (+) Número de resoluciones favorables (CG + Sub. + Hum.)

Neg. (-) Denegadas

TOTAL Número total de resoluciones [CG + Sub. + Hum. + Neg (-)]

*Fuente de los datos:*

- Eurostat (ER 862/2007); datos extraídos el 8.5.2013.

*Notas:*

- La evaluación del estatuto humanitario no forma parte del procedimiento de concesión de asilo en algunos Estados, sino que es un procedimiento independiente. Estos países no facilitan información sobre la cifra de concesiones de estatuto humanitario.
- Los números están redondeados a «0» o «5».
- Los datos son provisionales.





Oficina Europea de Apoyo al Asilo

Informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea 2012

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2013 – 106 pp. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-95079-92-2

doi:10.2847/86162

## CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

### **Publicaciones gratuitas:**

- Un único ejemplar:  
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:  
En las representaciones de la Unión Europea ([http://ec.europa.eu/represent\\_es.htm](http://ec.europa.eu/represent_es.htm)),  
en las delegaciones en terceros países ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm))  
o contactando con Europe Direct a través de [http://europa.eu/europedirect/index\\_es.htm](http://europa.eu/europedirect/index_es.htm)  
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (\*).

(\* Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

### **Publicaciones de pago:**

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Suscripciones de pago:**

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_es.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm)).

BZ-AB-13-001-ES-C



Oficina de Publicaciones



doi:10.2847/86162