La Agencia de la ONU para los Refugiados

www.acnur.es

Declaración del ACNUR sobre el Derecho de asilo, la responsabilidad de supervisión del ACNUR y el deber de los Estados de cooperar con el ACNUR en el ejercicio de su responsabilidad de supervisión.

Publicada en el contexto de una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea planteada por el Tribunal Administrativo de Sofía, el 18 de octubre de 2011- Zuheyr Freyeh Halaf v. Agencia Estatal Búlgara para los Refugiados (C-528/11)

1. Introducción

1.1. El Tribunal Administrativo de Sofía ha planteado al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (el "Tribunal") una cuestión prejudicial en relación con, entre otros, el contenido del Derecho de asilo de conformidad con el Artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ("Carta de la UE"),[1] la responsabilidad de supervisión del ACNUR a tenor de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados ("Convención de 1951")[2] y de otros instrumentos y el deber de los Estados de cooperar con el ACNUR en el ejercicio de su responsabilidad de supervisión.

1.2. El Tribunal Administrativo de Sofía planteó una serie de cuestiones, entre las que se incluyen las cuestiones 2 y 3 que poseen un interés especial para el ACNUR:[3]

> 2. *¿Qué contenido tiene el Derecho de asilo con arreglo al Artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en relación con el Artículo 53 de la Carta, y en relación con la definición del Artículo 2, letra c) y con el duodécimo considerando del Reglamento nº 343/2003?*
>
> *3 (a). ¿Debe interpretarse el Artículo 3, apartado 2, del Reglamento nº 343/2003 en relación con la obligación que impone el Artículo 78 TFUE, apartado 1, de ajustarse a los tratados internacionales en materia de asilo, en el sentido de que, en los procedimientos para determinar el Estado responsable conforme al Reglamento nº*

[1] Unión Europea, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 7 de diciembre de 2000, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 2000 DO C 364/1, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3b70.html (Disponible en español en: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)

[2] ONU, Asamblea General, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 28 de julio de 1951, United Nations Treaty Series No. 2545, vol. 189, p. 137, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html. (Disponible en español en http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005)

[3] C-528/11, cuestión prejudicial presentada por la Administrativen Sad Sofía (Bulgaria) el 18 Octubre de 2011 -*Zuheyr Freyeh Halaf v Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerski Savet,* disponible en:http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=115845&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2888287

343/2003, los Estados miembros están obligados a recabar la opinión de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), si en los documentos de dicha Oficina se refieren hechos y conclusiones según los cuales el Estado miembro responsable conforme al artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 343/2003 infringe normas de la Unión Europea en materia de asilo?

(b) Si se responde afirmativamente a esta cuestión, se solicita asimismo respuesta a la siguiente:

Si no se recaba tal opinión de la Oficina del ACNUR, ¿se incurre en una infracción esencial en el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable conforme al Artículo 3 del Reglamento nº 343/2003 y, de esta manera, en una vulneración de los derechos a una buena administración y a la tutela judicial efectiva consagrados en los Artículos 41 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, teniendo asimismo en cuenta el Artículo 21 de la Directiva 2005/85, del Consejo, que establece el derecho de esta Oficina a manifestar su opinión cuando se examinan las solicitudes individuales de asilo?

1.3. El ACNUR, como órgano subsidiario comisionado por la Asamblea General de Naciones Unidas para proporcionar protección internacional a los refugiados y, junto con los gobiernos, buscar soluciones a los problemas de éstos,[4] tiene un interés directo en este asunto. De acuerdo con su Estatuto, el ACNUR cumple su mandato, entre otros, "promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para la protección de los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones de los mismos [...]".[5] Esta responsabilidad de supervisión se reitera en el Artículo 35 (1) de la Convención de 1951 y en el Artículo II del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 ("Protocolo de 1967")[6] mediante el deber de los Estados partes de cooperar con el ACNUR.[7]

1.4. La responsabilidad de supervisión del ACNUR ha sido también reflejada en el Derecho de la Unión Europea, incluyendo a través de la referencia general a la Convención de 1951 contenida en el Artículo 78 (1) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE»)[8], así como en la Declaración 17 del Tratado de Ámsterdam, que establece que "Se entablarán consultas sobre cuestiones relativas a la política de asilo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados [...] en lo relativo a la política de asilo".[9] El

---

[4] ONU, Asamblea General, Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 14 de diciembre de 1950, A/RES/428 (V), disponible en: http://www.unhcr.org/cgibin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b3628 ("Estatuto del ACNUR"). Disponible en español en: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0004

[5] *Ibid.,* párr. 8 (a).

[6] ONU, Asamblea General, Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, 31 de enero de 1967, United Nations Treaty Series, vol. 606, página 267, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3ae4.html. Disponible en español en: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0003

[7] Según el Artículo 35 (1) de la Convención de 1951, el ACNUR tiene el deber "de vigilar la aplicación de las disposiciones de la Convención de 1951". *Vid supra* nota 2.

[8] UE, Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, DO C 2007 115/47, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17a07e2.html. Disponible en español en: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:es:PDF

[9] UE, Declaración sobre el artículo 73 K del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, DO C 1997 340/134, disponible en:

Derecho derivado de la UE también hace hincapié en el papel del ACNUR. La responsabilidad de supervisión del ACNUR se contempla específicamente en el Artículo 21 de la Directiva 2005/85/CE sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado ("Directiva sobre procedimientos de asilo")[10] y en el Considerando 22 de la Directiva 2011/95/EU 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, para un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición) ("Directiva de Definición").[11]

1.5. Además del interés general del ACNUR en esta materia, las cuestiones planteadas hacen referencia explícita a la función del ACNUR con respecto a las disposiciones pertinentes de la legislación comunitaria.

1.6. Esta declaración consta de cinco partes. Tras la primera parte, la segunda parte aborda el contenido del Derecho de asilo tal como se entiende en el Derecho internacional y se halla consagrado en el Artículo 18 de la Carta de la UE a la luz de la Convención de 1951. La Parte 3 proporciona una visión general de la responsabilidad de supervisión del ACNUR de conformidad con el Derecho internacional de los refugiados y el Derecho de asilo de la UE, mientras que la Parte 4 expone el deber de los Estados de cooperar con el ACNUR y facilitar su tarea de supervisión de la aplicación de los convenios internacionales para la protección de los refugiados.[12] A modo de conclusión, la Parte 5 proporciona las respuestas propuestas por el ACNUR a las cuestiones 2 y 3 (a) planteadas al Tribunal.

---

http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1997:340:0001:0144:EN:PDF.
Disponible en español en: http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0134040034

[10] Consejo de la Unión Europea, *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,* 2005 DO L 326/13, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4394203c4.html.
Disponible en español en: http://www.interior.gob.es/file/54/54862/54862.pdf
El Artículo 21 (c), en concreto, obliga a los Estados miembros a permitir al ACNUR "manifestar su opinión, en el ejercicio de sus responsabilidades de vigilancia de conformidad con el artículo 35 de la Convención de Ginebra, a toda autoridad competente sobre solicitudes individuales de asilo en cualquier fase del procedimiento".

[11] Parlamento Europeo, *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),* 2011 L 337/9, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f06fa5e2.html.
(Disponible en español en:
http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:ES:PDF)

[12] El mandato *rationae personae* del ACNUR no se limita a los refugiados y a los solicitantes de asilo, sino que incluye a los apátridas, aunque éstos nos sean refugiados. El párrafo 6 del Estatuto del ACNUR y las subsiguientes Resoluciones de la Asamblea General de la ONU, establecen la bases del mandato del ACNUR sobre los refugiados, hayan o no sido formalmente reconocidos. Este mandato incluye a los solicitantes de asilo y a las personas beneficiarias de las formas complementarias o subsidiarias de protección determinadas por la Convención de 1951 y/u otros instrumentos regionales sobre los refugiados. En 1994, la Asamblea General de la ONU otorgó al ACNUR un mandato general para la identificación, prevención y reducción de la apatridia y la protección internacional de las personas apátridas. *Vid:* ONU, Asamblea General, Resoluciones A/RES/49/169 de 23 de diciembre de 1994 y A/RES/50/152, de 21 de diciembre de 1995. Se considera que recaen bajo la "competencia del ACNUR" otras categorías de personas, entre las que, en determinadas circunstancias, se encuentran los repatriados y los desplazados internos. Sin embargo, a efectos de esta Declaración, se hace únicamente referencia a los solicitantes de asilo y a los refugiados.

2. El Derecho de asilo

2.1. El Derecho de asilo en Derecho internacional

2.1.1. La moderna institución del asilo, incluyendo el marco jurídico establecido por la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, emana, directamente, del Derecho a solicitar y obtener asilo establecido en el Artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos ("DUDH").[13] Ello se ha visto reafirmado en un número creciente de instrumentos regionales sobre el derecho de refugiados y de los derechos humanos[14] incluyendo la Carta de la UE que, en su Artículo 18, establece que "el Derecho de asilo será *garantizado* (el subrayado es nuestro) (*Vid infra* sección 2.2).

2.1.2. El principio de *no devolución,* que es la piedra angular de la protección internacional de los refugiados, es esencial para el ejercicio del Derecho al asilo. Este principio se halla, entre otros, codificado, por el Artículo 33 (1) de la Convención de 1951. El principio de *no devolución* se aplica a cualquier conducta que tenga como resultado la devolución, expulsión, deportación, retorno, extradición, el rechazo en frontera o la no admisión, etc. que ponga en riesgo a un refugiado. El principio de no devolución no está sujeto a restricciones territoriales; se aplica allí donde el Estado en cuestión ejerza su jurisdicción.[15] El principio de *no*

---

[13] ONU, Asamblea General, Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, 10 de diciembre de 1948, 217 A. (III) *Vid* también, ACNUR, Nota sobre Protección Internacional, 30 de junio de 2008, A/AC.96/1053, párr. 11, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/486902122.html,(Disponible en español en http://www.unhcr.org/cgibin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4acaf2a42)
Conclusión del Comité Ejecutivo núm. 82 (XLVIII), 1997, párrafos (b) y (d), Conclusión del Comité Ejecutivo núm. 85 (XLIX), 1998, párrafos (f) y (n); Conclusión del Comité Ejecutivo núm. 87 (L), 1999, párrafo (j). El Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado se creó en 1958 y funciona como un órgano subsidiario de las Asamblea General de Naciones Unidas. Tiene funciones ejecutivas y de asesoramiento. Sus términos de referencia se encuentran en la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 1166 (XII), que establece, entre otras cosas que " debe asesorar al Alto Comisionado, a petición suya, en el ejercicio de sus funciones con arreglo al Estatuto de su Oficina". Esto incluye la adopción de Conclusiones sobre protección internacional (denominadas a menudo "Conclusiones del Comité Ejecutivo") que se refieren a cuestiones en el ámbito de la protección de los refugiados y sirven como "directrices internacionales a seguir por los Estados, el ACNUR y otras instancias en el desarrollo u orientación de sus políticas en materia de refugio". *Vid*: Recopilación temática de las conclusiones del Comité Ejecutivo, 6 ª edición, junio 2011, junio de 2011, disponible en:
http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f50cfbb2.html.

[14] *Vid* Organización de Estados Americanos, artículo XXVII de la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, 2 de mayo de 1948, disponible en http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3710.html;
Disponible en español en: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0025
Organización de Estados Americanos, artículo 22 (7) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o "Pacto de San José", Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, disponible en
http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36510.html Disponible en español en:
http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm
("Convención Americana de Derechos Humanos "), Organización para la Unidad Africana, artículo II de la Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los Refugiados en África, de 10 de septiembre de 1969, 1001 UNTS 45, disponible en:
http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36018.html
(Disponible en español en: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1270)
("1969 Convención de la OUA"); Organización para la Unión Africana, artículo 12 (3) de la *Carta africana sobre los derechos humanos y de los pueblos,* de 27 de junio de 1981, CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), disponible en http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3630.html;
(Disponible en español en: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1297;
Artículo 18 de la Carta de la UE, *supra* nota 1.

[15] *Hirsi Jamaa y otros v. Italia,* solicitud N º 27765/09, Tribunal Europeo de Derechos Humanos ("TEDH"), 23 de febrero de 2012, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4507942.html;

devolución se encuentra también codificado en los instrumentos jurídicos sobre el refugio de ámbito regional, especialmente en el Artículo 19 (2) de la Carta de la UE[16] y constituye una norma de Derecho internacional consuetudinario.[17] La prohibición contra la *devolución* internacional de los refugiados en el Derecho internacional de los refugiados se complementa con las prohibiciones en materia de devolución contenidas en, y desarrolladas por, el Derecho internacional de los Derechos humanos que prohíben, entre otros, la devolución de una persona que corra riesgo de tortura y de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes u otras formas de daños graves.[18] El principio de *no devolución* se aplica a todos los refugiados, incluyendo a aquellos que no han sido, oficialmente, reconocidos como tales y a los solicitantes de asilo cuyo estatuto aún no haya sido determinado.[19]

2.1.3. Sin embargo, la institución del asilo no se limita a la prohibición de la devolución. Incluye, entre otros: (i) el acceso de los solicitantes de asilo a procesos justos y eficaces para

---

ACNUR, *Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967*, 26 de enero de 2007, párrafos 24, 26, 32-43, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html,
Disponible en español en: http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7123.pdf?view=1
("ACNUR Opinión Consultiva sobre la no devolución"); ACNUR, *Documento presentado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en el caso Hirsi Jamaa y otros v. Italia,* marzo de 2010, párrafos 4.1.1-4.2.3, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b97778d2.html.

[16] *Vid* Artículo 19 (2) Carta de la UE, supra nota 1; artículo 22 (8), Convención Americana de Derechos Humanos, supra note 14; Artículo II (3), Convención de la OUA, supra nota 14; *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, Méjico y Panamá, 22 de noviembre de 1984, páginas 190-193, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36ec.html ("Declaración de Cartagena"). La
obligación de respetar el *principio de no devolución* también se refleja en el artículo 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos (Consejo de Europa, *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades fundamentales* de 3 de septiembre de 1953, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 213, página 222, disponible en: http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm)
("CEDH"), y en el artículo 3 de la Convención contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes (ONU, Asamblea General, *Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, 10 de diciembre de 1984, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 1465, p. 85, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3a94.html) ("CAT").

[17] Opinión concurrente, Voto Razonado del Juez Pinto de Albuquerque en Hirsi Jamaa y otros, supra nota 15, p.42. Vid también ACNUR, *Nota del ACNUR sobre el principio de no devolución*, noviembre de 1997, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/438c6d972.html; ACNUR, *Declaración de los Estados Partes de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados,* 16 de enero de 2002, HCR/MMSP/2001/09, párr. 4, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d60f5557.html; y ACNUR, *El alcance y Contenido del principio de no devolución (Opinión)* [Consultas Globales sobre protección internacional / Pista segunda], 20 de junio de 2001, párrafos 193 a 253, disponible en:
http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b3702b15.html.

[18] Artículo 3(1) CAT, supra nota 16, artículo 7, ONU, Asamblea General, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 999, p. 171, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html; Artículos 5 (2) y 22.8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, supra nota 14; y Organización de Estados Americanos, Artículo 13 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3620.html

[19] *Vid.* párrafo 28, ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, disponible en: *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, diciembre de 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html
Se trata de una re-edición del referido *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados* re-editado junto a las Directrices sobre Protección Internacional. Esta Declaración empleará la expresión "Manual del ACNUR" cuando se refiera al "*Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*".

determinar el estatuto de refugiado y las necesidades de protección, de conformidad con la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, (ii) la necesidad de admitir a los refugiados en el territorio de los Estados, (iii) la necesidad de proporcionar a las personas de preocupación para el ACNUR el acceso rápido, sin trabas y seguro al mismo, (iv) la necesidad de aplicar escrupulosamente las cláusulas de exclusión previstas en el Artículo 1F de la Convención de 1951, (v) la obligación de tratar a los solicitantes de asilo y a los refugiados de conformidad con los Derechos humanos y las normas del Derecho de los refugiados, (vi) la responsabilidad de los Estados de acogida de garantizar la naturaleza civil y pacífica del asilo, y (vii) el deber de los refugiados y solicitantes de asilo de respetar y cumplir con las leyes de los Estados de acogida.[20]

2.1.4. En lo relativo a las normas de trato aplicables a los solicitantes de asilo y a los refugiados, los Artículos 2 a 34 de la Convención de 1951, junto con las disposiciones pertinentes del Derecho internacional de los derechos humanos, proporcionan una lista completa de los derechos, beneficios y estándares de trato que los Estados Partes deben otorgar a los refugiados.[21] El Preámbulo de la Convención de 1951 subraya también su propósito de asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de sus derechos y libertades fundamentales, y el Artículo 5 establece que *"ninguna disposición de esta Convención podrá interpretarse en menoscabo de cualesquiera otros derechos y beneficios independientemente de esta Convención otorgados por los Estados Contratantes a los refugiados"*. Los principios clave de la Convención de 1951 son los de no discriminación, no devolución, no penalización por la entrada o la estancia ilegal y el disfrute de los derechos humanos básicos.[22]

2.1.5. Finalmente, si bien el Derecho de asilo en el Derecho internacional abarca una serie de derechos fundamentales, éste es, sin embargo, un derecho independiente destinado a garantizar la seguridad y la protección individual con la perspectiva de continuar con una vida libre de daños. Mientras que el principio de *no devolución* es un Derecho fundamental y la piedra angular de la protección internacional de los refugiados, el Derecho de asilo en el Derecho internacional va más allá de la prevención de la *devolución*. El proceso se inicia con la admisión en un territorio seguro y concluye con el alcance de una solución duradera.[23]

---

[20] Conclusión del Comité Ejecutivo núm. 82 (XLVIII), 1997, párrafo (d).

[21] Como mínimo, aquellas disposiciones que no están conectadas a la estancia o residencia legal también se aplican a los solicitantes de asilo aún no reconocidos, formalmente, como refugiados. *Vid.* Artículos 3 (no discriminación), 4 (libertad de religión), 5 (derechos otorgados independientemente de la Convención), 7 (exención de reciprocidad), 8 (exención de medidas excepcionales), 12 (estatuto personal), 16 (acceso a la justicia), 20 (racionamiento), 22 (educación pública), 31 (no penalización por entrada o estancia ilegal), y 33 (no devolución). *Vid*., por ejemplo, ACNUR, *UNHCR Comments on the European Commission's amended recast proposal for a Directive of the European Parliament and the Council laying down standards for the reception of asylum-seekers*, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/500560852.html

[22] 22 ACNUR, Nota sobre protección internacional: informe del Alto Comisionado, 28 de junio de 2011, A/AC.96/1098, párrafos 2 y 3, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ed86d612.html.

[23] *Ibíd.,* párrafos. 2 y 3. *Vid* también, ONU, Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y Personas Apátridas, *Acta final de la conferencia de plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas,* 25 de julio de 1951, A/CONF.2/108/Rev.1, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/40a8a7394.html (Recomendación D) y el ACNUR, ACNUR Presentaciones
a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la solicitud de una opinión consultiva sobre Niños Migrantes presentada por el MERCOSUR, 17 de febrero de 2012, párr. 2.1, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4c959f2.html
(Disponible en español en: http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5552.pdf?view=1)

2.2. El Derecho de asilo en el ámbito de la UE

2.2.1. El respeto de los derechos fundamentales, incluyendo el Derecho de asilo,[24] ha sido reconocido, desde hace tiempo, como un principio general del Derecho de la UE.[25] Tales principios generales ocupan la misma posición jerárquica que las disposiciones del Tratado en el derecho de la UE y determinan la validez e interpretación del Derecho derivado, así como las medidas nacionales de aplicación del mismo. La entrada en vigor, el 1 de diciembre 2009, del TFEU, que establece la primacía de las provisiones de la Carta de la UE en el ordenamiento jurídico de la UE,[26] ha reforzado esta situación.

2.2.2. El Artículo 18 de la Carta de la UE recoge el Derecho de asilo, y establece que:

> "Se garantiza el Derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea".

El Artículo 18 incorpora explícitamente: (i) los principios y estándares de trato de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 y (ii) los requisitos del Tratado de la Unión Europea y el TFUE (en lo sucesivo, los "Tratados").

2.2.3. La Convención de 1951 define quiénes deben ser reconocidos y protegidos como refugiados y establece una serie de derechos y deberes de los refugiados en el país receptor. Aunque la Convención de 1951 no regula los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado como tales,[27] la disposición de procedimientos de asilo, justos y eficaces es esencial para la plena y total aplicación de la Convención de 1951.[28] Los Estados contratantes deben establecer en su legislación interna tales procedimientos.

2.2.4. En cuanto a los requisitos de los Tratados, el Artículo 78 del TFUE contiene los siguientes principios fundamentales:

---

[24] El Abogado General Maduro ha declarado que "el derecho fundamental de asilo [...] se desprende de los principios generales del Derecho comunitario ": Dictamen del Abogado General, *Elgafaji v Staatssecretaris van Justitie,* C-465/07, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 17 de febrero de 2009, párr. 21, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/501665e02.html. El hecho de que el Derecho de asilo precediese a la Carta se desprende también de las Explicaciones a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2007 DOC 303/17, disponible en: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:en:PDF que establece que este derecho se basa en el Artículo 63 del Tratado CE.

[25] *Kadi v.Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas*, C-402/05 P y C-415/05 P, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 3 de septiembre de 2008, párr. 283, disponible en: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0402:EN:HTML. *Vid.* también, T. Tridimas*, Los Principios generales del Derecho comunitario*, Oxford European Community Law Series, Oxford University Press, junio de 2007.

[26] El Artículo 6 (1) del Tratado de la Unión Europea, en su versión modificada.

[27] Los Artículos 1C (5) 1C (6), y 9 de la Convención de 1951 se basan en la obligación de determinar la condición de refugiado. *Vid* también, Manual del ACNUR, *supra* nota 19, párrafo 189, p.37.

[28] *Vid* Manual del ACNUR, Segunda Parte A (páginas 37-38), Opinión Consultiva del ACNUR sobre la no devolución, supra nota 15, párr. 8; ACNUR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures*, 31 de mayo de 2001, EC/GC/01/12, párrafos 4-5, disponibles en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html. *Vid.* también, Comité Ejecutivo, Conclusión núm. 81 (XLVIII), 1997, párr. (H); Conclusión del Comité Ejecutivo núm. 82 (XLVIII), 1997, párr. (D) (ii) y (iii); Conclusión del Comité Ejecutivo núm. 85 (XLIX), 1998, párr. (q); Conclusión del Comité Ejecutivo núm. 99 (LV), 2004, párr. (l).

a) La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de *no devolución* (Art. 78 (1)).
b) Esta política deberá ajustarse a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 (Art. 78 (1)).
c) El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán medidas relativas a un sistema europeo común de asilo que incluya un estatuto uniforme de asilo, válido en toda la Unión, y un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países (Art. 78 (2)).

Además, el Artículo 80 del TFUE establece que "las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad […] entre los Estados miembros".

2.2.5. Los requisitos de los Tratados han sido, en virtud del Artículo 63 del Tratado CE (remplazado por el Artículo 78 del TFUE), establecidos a través de una serie de medidas legislativas secundarias que incluyen:

a. El Reglamento Dublín II;[29]
b. La Directiva sobre condiciones de acogida;[30]
c. La Directiva de definición;[31]
d. La Directiva sobre procedimientos de asilo;[32] y
e. La Directiva de protección temporal.[33]

2.2.6. De la lectura de los preámbulos de estos textos legislativos se desprende claramente que su propósito es, entre otros, el de hacer efectivo el Derecho de asilo consagrado en el Artículo 18 de la Carta de la UE. Ello se haya reconocido en los mismos términos por cada uno de estos instrumentos. Por ejemplo, el Considerando 15 del Reglamento Dublín II establece que: "El presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios consagrados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En particular, tiene por objeto asegurar el pleno respeto del derecho de asilo garantizado en su Artículo 18.[34]

---

[29] Consejo de la Unión Europea, Reglamento (CE) No 343/2003 del Consejo *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,* 2003 DO L 50/1, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3e5cf1c24.html.

[30] Consejo de la Unión Europea, *Directiva del Consejo 2003/9/EC 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,* 2003, DO L 31/18, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ddcfda14.html.

[31] *Vid. supra* nota 11.

[32] *Vid. supra* nota 10.

[33] Consejo de la Unión Europea*, Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida,* 2001 DO L.212-223, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ddcee2e4.html ("Directiva de protección temporal").

[34] *Vid* también el considerando 5 de la Directiva sobre condiciones de acogida*, supra* nota 30; el considerando 16 de la Directiva sobre cualificaciones, *supra* nota 11, y el considerando 8 de la Directiva sobre procedimientos de asilo, *supra* nota 10.

2.2.7. En consecuencia, el Artículo 18 de la Carta de la UE establece en combinación con el Artículo 3(1) del Reglamento Dublín II y los Artículos 13 y 18 de la Directiva de definición, una obligación de los Estados miembros de garantizar, entre otras cosas, que el solicitante de asilo (i) tenga acceso y pueda disfrutar de un examen justo y eficiente de su solicitud de asilo, y/o de un recurso efectivo en el Estado receptor, (ii) sea tratado de conformidad con las condiciones adecuadas de acogida y (iii) cuando reúna los requisitos, le sea concedido asilo en la forma de estatuto de refugiado o de protección subsidiaria. Esto requiere el cumplimiento, no sólo de las disposiciones sustantivas de la Convención de 1951, sino también de las normas sustantivas y de procedimiento contenidas en los instrumentos de la UE mencionados en el apartado 2.2.5. El Derecho de asilo se solapa con los Artículos 1, 4, 19 (2) y 47 de la Carta de la UE.

2.2.8. El alcance del derecho protegido por el Artículo 18 va más allá de la protección contra la *devolución*. Construir el Artículo 18 de otro modo y de forma limitada es fracasar en asegurar la efectividad (*effet utile*) de este artículo. El amplio alcance del Artículo 18 es aún más evidente en los *trabajos preparatorios (travaux préparatoires)* de la Carta de la UE. Los *trabajos (travaux)* muestran, por ejemplo, que los redactores consideraron y rechazaron la redacción que limitaba el alcance de la disposición sobre el *"derecho a solicitar asilo"* y optaron por la formula más amplia de *"derecho de asilo"* a pesar de que el derecho de asilo no se hallaba garantizado en esos términos en ningún instrumento internacional de derechos humanos aplicable en la Unión Europea.[35]

2.2.9. Por lo tanto, el ACNUR considera que el Derecho de asilo recogido en el Artículo 18 de la Carta de la UE contiene los siguientes elementos: (i) la protección contra la devolución, incluyendo el no rechazo en la frontera, (ii) la entrada al territorio a los efectos de acceso a un procedimiento de determinación del estatuto y de las necesidades de protección internacional justo y eficaz;[36](iii) la evaluación de la solicitud de asilo mediante procedimientos de asilo justos y eficaces (con intérpretes cualificados y autoridades responsables capacitadas[37] y acceso a la representación legal y a otras organizaciones que presten información y apoyo) [38]

---

[35] Para los debates sobre la redacción del artículo 18 de la Carta de la UE en los *trabajos preparatorios* de la Carta de la UE, *vid*: Doc. CHARTE 4332/00 CONVENT 35, p.496-528, disponible en : http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/st04332.en00.pdf. *Vid* también, M-T Gil-Bazo, "The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the right to be granted asylum in the Union's Law" [2008], *Refugee Survey Quarterly*, vol. 27 núm. 3, p. 46, disponible en SSRN: http://ssrn.com/abstract=1443009. Una interpretación alternativa es que la Carta de la UE estaba destinada a ser una reafirmación de los derechos existentes en lugar de fuente de otros nuevos.

[36] Esto también incluye el derecho a permanecer hasta que la solicitud se haya determinado [finalmente]. *Vid:* El considerando 13 y el artículo 7 de la Directiva sobre procedimientos de asilo, *supra* nota 10; los artículos 3, 5 y 13 del *Reglamento (CE) n º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen)* 2006 DO L 105/1 en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/47fdfb0525.html
(y en español en: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:ES:PDF
Y el considerando 9 de la *Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular,* 2008 DO L 348/98, disponible en:
http://www.unhcr.org/refworld/docid/496c641098.html ("Directiva de retorno").
(y en español en: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:ES:PDF

[37] "Autoridades responsables" comprende a las autoridades que adoptan la determinación y a otras autoridades responsables de la tramitación de las solicitudes, de la toma de decisiones sobre las solicitudes y la realización de los exámenes preliminares, de conformidad con artículo 4 de la Directiva sobre procedimientos de asilo, *supra* nota 10.

[38] *Vid*: el considerando 13 de la Directiva sobre procedimientos de asilo, *supra* nota 10. La representación jurídica adecuada se establece en los Artículos 15 y 16 de la Directiva sobre procedimientos de asilo; la

y una tutela judicial efectiva (con la asistencia jurídica de oficio adecuada) en el Estado receptor;[39] (iv) el acceso a ACNUR (o a las organizaciones asociadas);[40] y (v) el trato de conformidad con las condiciones de acogida adecuadas;[41] (vi) la concesión del estatuto de refugiado o la protección subsidiaria cuando se cumplan los requisitos;[42] (vii) la garantía del ejercicio de los derechos y libertades fundamentales por parte de los refugiados y los solicitantes de asilo y (viii) la consecución de un estatuto seguro.[43]

3. La responsabilidad de supervisión del ACNUR

3.1. La responsabilidad de supervisión del ACNUR de conformidad con el Derecho internacional de los refugiados

3.1.1. Como se ha indicado en la Parte 1, la responsabilidad de supervisión del ACNUR forma parte de su mandato de protección internacional de los refugiados. Esta se encuentra expresamente prevista en el Artículo 8 (a) del Estatuto ACNUR que establece:

> "El Alto Comisionado deberá asegurar la protección de los refugiados a quienes se extienda la competencia de la Oficina del Alto Comisionado, por los medios siguientes:
>
> a) Promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos [...]"

3.1.2. La responsabilidad de supervisión del ACNUR también se contempla, entre otros, en la Convención de 1951 y en su Protocolo de 1967, especialmente a través del establecimiento de la correspondiente obligación del Estado de cooperar con el ACNUR en el ejercicio de dicha función.[44] Los Artículos 35 y 36 de la Convención de 1951, así como el Artículo II del Protocolo de 1967,[45] constituyen la base jurídica para la obligación de los Estados Partes de

---

representación adecuada de los menores se establece en el Artículo 17 de la Directiva sobre procedimientos de asilo.

[39] El Derecho a la tutela judicial efectiva se establece en el Artículo 39 de la Directiva sobre procedimientos de asilo, *supra* nota 10; el Derecho a la asistencia jurídica y/o a la representación en los procedimientos de apelación se establece en el Artículo 15 de la Directiva sobre procedimientos de asilo.

[40] Artículo 10 (c) de la Directiva sobre procedimientos de asilo, *supra* nota 10.

[41] *Vid*: Artículos 2 a 34 de la Convención de 1951, *supra* nota 2, de conformidad con lo establecido por el Derecho internacional de los derechos humanos y la Directiva de condiciones de acogida, *supra* nota 30. El Derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo la alimentación, el vestido y la vivienda adecuados, está protegido por el Artículo 25 de la DUDH, *supra* nota 13, y por el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de diciembre de 1966, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 993, p. 3, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36c0.html.

[42] Artículos 13 ("concesión del estatuto de refugiado") y 18 ("concesión del estatuto de protección subsidiaria") de la Directiva de definición, *supra* nota 11.

[43] Esto también incluye el Derecho a un permiso de residencia (3 años renovables para los refugiados, 1 año, renovable para los beneficiarios de protección subsidiaria), a menos que existan razones imperiosas de seguridad nacional o de orden público, de conformidad con el Artículo 24 de la Directiva de definición, *supra* nota 11.

[44] El párrafo 6 del preámbulo de la Convención de 1951, *supra* nota 2, señala que la capacidad del ACNUR para la aplicación efectiva de su mandato de protección internacional, incluida su responsabilidad de supervisión, depende de la cooperación de los Estados Partes, al indicar que: "el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tiene por misión velar por la aplicación de las convenciones internacionales que aseguran la protección a los refugiados, reconociendo que la coordinación efectiva de las medidas adoptadas para resolver ese problema dependerá de la cooperación de los Estados con el Alto Comisionado".

[45] Los instrumentos regionales sobre el refugio, como el Artículo VII de la Convención de la OUA de 1969, *supra* nota 14, contienen también la obligación para el Estado parte de cooperar con el ACNUR en el ejercicio

cooperar con el ACNUR en el ejercicio de sus funciones y, especialmente, para facilitar su tarea de vigilancia de la aplicación de las disposiciones de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967. El deber de los Estados Partes de cooperar con el ACNUR en el ejercicio de su responsabilidad de supervisión será tratado con mayor detalle en la Parte 4.

3.1.3. La finalidad de la función de supervisión del ACNUR es, ante todo, la de promover y asegurar el cumplimiento de los principales instrumentos jurídicos.[46] También debe ser vista como un medio de promover el objeto y el fin de la Convención de 1951 y de otros instrumentos para la protección de los refugiados, especialmente el de la protección internacional de los mismos y el asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales.[47]

3.1.4. El ACNUR desempeña una amplia gama de actividades de acuerdo con o en apoyo de su responsabilidad de supervisión entre las que se incluyen:[48]

a) El seguimiento y la presentación de informes sobre la práctica estatal y la situación de los solicitantes de asilo y de los refugiados, y la intervención, cuando proceda en relación con la práctica estatal y en materia de protección, [49] incluyendo, entre otros, la presentación de informes de apoyo ante los Gobiernos y otros actores relevantes;
b) Asesorar a los gobiernos y a los órganos legislativos sobre la aplicación práctica de las disposiciones de los instrumentos internacionales sobre los refugiados, [50] así como

---

de sus funciones, incluyendo la función de supervisión. *Vid.* también la Recomendación II (e) de la Declaración de Cartagena, *supra* nota 16, que establece que los Estados deben: "[...] apoyar la labor que realiza el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Centroamérica, y establecer mecanismos directos de coordinación para facilitar el cumplimiento de su mandato".

[46] ACNUR, *Nota sobre Protección Internacional*, 7 de julio de 2000, A/AC.96/930, párr. 20, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68d6c4.html ("Nota sobre Protección Internacional, 2000").

[47] Preámbulo de la Convención de 1951, *supra* nota 2.

[48] *Vid. Summary Conclusions: Supervisory Responsibility,* junio de 2003, Cambridge University Press, párrafos 3 á 5, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/470a33c0d.html, adoptada en la mesa redonda de expertos organizado por el ACNUR y el Lauterpacht Research Centre for International Law, en el marco de las Consultas Globales sobre Protección Internacional (Universidad de Cambridge, Reino Unido, 9-10 de julio de 2001). *Vid* también, V. Türk *UNHCR's Role in Supervising International Protection Standards in the Context of its Mandate – Keynote Address by Volker Türk*, 20 de mayo de 2010, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bfb8c962.html ("Türk 2010"); V. Türk, "UNHCR's Supervisory Responsibility", *Revue Québécoise de Droit International*, vol. 14.1 (2001), pp 143-145, disponible en http://www.sqdi.org/volumes/pdf/14.1_-_turk.pdf ("Türk 2001"); V. Türk, *UNHCR's supervisory responsibility*, 1 de octubre de 2002, Documento de trabajo núm. 67, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ff3f9b12.htm ("Türk Documento de Trabajo 67"); Comité ejecutivo del programa del Alto Comisionado, Comité Permanente, 8 ª Reunión Informe de progreso sobre consultas informales sobre la provisión de protección internacional a todos los que la precisan, EC/47/SC/CRP. 27, 30 de mayo de 1997, párrafo 7, disponible en: http://www.unhcr.org/3ae68cfc0.html, y 2000 Nota sobre protección internacional, *supra* nota 46, párrafos 10-29.

[49] El Artículo 35 (2) (b) y (c) y el Artículo 36 de la Convención de 1951, *supra* nota 2, establecen obligaciones claras para los Estados de proporcionar información sobre la aplicación de la Convención de 1951. La recopilación de información, la presentación de informes y las intervenciones de protección se ven facilitadas por la presencia de las oficinas del ACNUR en la mayoría de los Estados Partes en los instrumentos internacionales sobre los refugiados. La legislación interna aplicable, reglamentos, decretos, instrucciones, decisiones administrativas y otras medidas administrativas conexas se confrontan regularmente con los instrumentos internacionales sobre los refugiados. Vid. también la Conclusión del Comité Ejecutivo núm. 57 (XL), 1989, párr. (d), y la Conclusión del Comité Ejecutivo núm. 77 (XLVI), 1995, párr. (f).

[50] *Vid.* por ejemplo: el ACNUR debe proporcionar su asesoramiento sobre la aplicación de los instrumentos internacionales sobre los refugiados en situaciones de afluencia en gran escala de éstos: Conclusión del Comité Ejecutivo núm. 19 (XXXI), 1980, párrafo (d). El ACNUR también debería participar en la aplicación de Cláusulas de cesación: Preámbulo de la Conclusión del Comité Ejecutivo núm. 69 (XLIII) de 1992.

proporcionar comentarios y aportación técnica a los proyectos de leyes y decretos administrativos relacionados con los refugiados a fin de garantizar su conformidad con el Derecho internacional y estándares relativas a los refugiados y solicitantes de asilo;

c) Asesorar y ser consultado sobre los procedimientos nacionales de determinación del asilo o del estatuto de refugiado, y tener acceso garantizado a los expedientes de casos individuales.[51] El ACNUR tiene derecho a intervenir y presentar sus propuestas en los casos individuales en cualquier etapa del procedimiento.[52] El ACNUR también podrá participar de manera adecuada en los procedimientos de asilo del Estado, ya sea, en primera o segunda instancia, en capacidad de asesor o como parte de las estructuras de toma de decisiones. [53]

---

[51] Conclusión del Comité Ejecutivo núm. 28 (XXXIII), 1982, párrafo (e). También puede ser necesario que el ACNUR, con el consentimiento de las autoridades del país de asilo, certifique que una persona sea considerada refugiado en el seno del mandato del ACNUR: Conclusión del Comité Ejecutivo núm. 35 (XXXV), 1984, párrafo (e). Para el reconocimiento de este aspecto de la responsabilidad de supervisión del ACNUR en las legislaciones de los Estados miembros de la UE, véase, por ejemplo*: Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers* [Bélgica], 09/07/2012, Artículo 57/23 bis, párrafo 1, disponible en: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/19801215_F.pdf, que prevé el acceso del ACNUR a los expedientes individuales de la siguiente manera: «El representante del ACNUR en Bélgica o su delegado, siempre que el solicitante de asilo dé su consentimiento, puede consultar, a lo largo de todo el procedimiento, salvo ante el Consejo de Estado, toda la documentación, incluida la de carácter confidencial, que figure en el expediente de solicitud del estatuto de refugiado ». Según la legislación española de asilo, el ACNUR tiene que ser informado de todas las solicitudes de protección internacional. El ACNUR tiene acceso a todos los solicitantes y a los archivos individuales de los solicitantes de asilo, puede estar presente en las entrevistas y manifestar su posición por escrito para que conste en los archivos. En el caso de las solicitudes presentadas en las fronteras (incluidos los aeropuertos) y en los centros de internamiento, y antes de la adopción de cualquier decisión, tanto en el caso de la solicitud inicial, como cuando se pretenda una revisión de la reclamación, debe ser oída la opinión del ACNUR. *Vid*: artículos 34 y 35 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del Derecho de Asilo y de la protección subsidiaria, disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l12-2009.t2.html#a31.

[52] *Vid* por ejemplo, *Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers* [Bélgica], *supra* nota 51, artículo 57/23 bis, párrafos 2 y 3, en el que el ACNUR es expresamente autorizado a emitir dictámenes por escrito al Comisario General para los Refugiados y Apátridas (CGRA) o al Conseil du Contentieux des étrangers, y que obliga al CGRA a explicar por qué no ha seguido el criterio del ACNUR. *Vid* también la referencia al hecho de que seaobligatorio tener en cuenta las opiniones del ACNUR en ciertas etapas de los procedimientos de asilo españoles, *supra* nota 51. En Suiza, la legislación reconoce el valor de las comunicaciones del ACNUR en el proceso de toma de decisiones y dispone que la Oficina Federal de Migraciones (primera instancia) puede solicitar al ACNUR que aporte a sus puntos de vista. *Vid* el Artículo 28, *Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (Ordonnance 1 sur l'asile, OA 1) de 11 août 1999 (Etat le 1 janvier 2011)* [Suiza], 142.311, 1 de enero de 2011, disponible en: http://www.admin.ch/ch/f/rs/142_311/index.html

[53] Conclusión del Comité Ejecutivo núm. 8 (XXVIII), 1977, párrafo (d); Conclusión del Comité Ejecutivo núm. 28 (XXXIII), 1982, párrafo (e); Conclusión del Comité Ejecutivo núm. 35 (XXXV), 1984, párrafo (e). *Vid también* 2000 Nota sobre Protección Internacional, *supra* nota 46, párrafo 24. En Europa, el ACNUR participa en la determinación de la condición de refugiado, entre otros países, en Italia, Austria, España y Francia. En Italia, desde abril de 2005, el ACNUR se halla representado en las Comisiones Territoriales de reciente creación ("CTs") por un miembro de su personal con pleno derecho de voto. En Italia, las CTs son los órganos de primera instancia para las solicitudes de asilo en virtud de la Convención de 1951 y, desde 2008, para las solicitudes de protección internacional en virtud de la Directiva de definición. La presencia del ACNUR se adoptó por la Ley núm. 189, de 30 de julio de 2002 y se desarrolló en el decreto sobre el procedimiento de determinación del estatuto de refugiado núm. 303, de 16 de septiembre de 2004, confirmado por el Decreto Legislativo núm. 25, de 28 de enero de 2008, sobre la transposición de la Directiva de definición. En Austria, el ACNUR participa en los procedimientos especiales en los aeropuertos, de tal manera que el ACNUR debe aprobar los casos en que la Oficina Federal de Asilo Austriaca se propone desestimar una solicitud por manifiestamente infundada o rechazarla basándose en la denominado noción de "tercer país seguro" *Vid* el artículo 33 (2) de la *Federal Act Concerning the Granting of Asylum (2005 Asylum Act -Asylgesetz 2005)*) [Austria], de 1 de enero de 2006 [traducción al inglés no oficial] disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/46adc62c2.html. En España, el ACNUR participa en la Comisión

d) Tener acceso a los solicitantes de asilo, refugiados y retornados, ya sea como se reconoce en la ley, o en la práctica administrativa, y ser autorizados a supervisar su bienestar en centros de acogida, campamentos de refugiados y otros asentamientos de refugiados.[54] Esto también conlleva el correspondiente derecho de los solicitantes de asilo y los refugiados, incluyendo los que han sido detenidos, a ponerse en contacto con el ACNUR y a ser, debidamente, informados sobre este derecho; [55]

e) Intervenir y presentar propuestas ante los tribunales o instituciones cuasi-judiciales, en forma de intervenciones, *amicus curiae*, declaraciones o cartas;[56]

f) Realizar actos de "advocacy", incluyendo a través de la emisión de declaraciones públicas;

g) Recepción y recogida de datos e información relativos a los solicitantes de asilo y refugiados;[57]

h) Publicación de criterios jurídicos sobre asuntos de Derecho internacional relativos a los solicitantes de asilo y refugiados, incluyendo las directrices de elegibilidad sobre como la situación en los países de origen afecta a las decisiones sobre los refugiados y otros criterios de protección internacional[58] y las directrices sobre la interpretación y el significado de las disposiciones y los términos contenidos en los instrumentos internacionales sobre los refugiados, en especial la Convención de 1951;[59] y

i) El desarrollo progresivo de la legislación internacional y de los estándares relativos a los solicitantes de asilo, los refugiados y otras personas de interés para el ACNUR.[60]

Interministerial de Asilo y Refugio ("CIAR") en calidad de observador, sin derecho a voto. La CIAR está compuesta por representantes del Ministerio del Interior (Presidencia), del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, del Ministerio de Justicia, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad) y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (antiguo Ministerio de Trabajo e Inmigración). *Vid*: artículos 23.3 y 35 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección subsidiaria, disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l12-2009.t2.html#a31. En Francia, asesores nombrados por el ACNUR, forman parte del panel de la toma de decisiones en la *Cour national du droit d'asile* (Segunda instancia de toma de decisiones) compuesta por un Presidente, un asesor designado por la administración y el asesor nombrado por el ACNUR. *Vid*: CESEDA, el artículo L732-1, disponible en: http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006335354&cidTexte=LEGITEXT000006070158&dateTexte=20120731&oldAction=rechCodeArticle___.

[54] Conclusiones del Comité Ejecutivo núm. 22 (XXXII), 1981, párrafo (III); núm. 33 (XXXV), 1984, párrafo (h); núm. 48 (XXXVIII), 1987, párrafo (d); núm.72 (XLIV), 1993, párrafo (b); núm. 73 (XLV), 1994, párrafo (b); núm.77 (XLI), 1995 párrafo (q); núm. 79 (XLVII), 1996, párrafo. (p): núm. 48 (XXXXVIII), 1987, párrafo (4) (d).

[55] Conclusiones del Comité Ejecutivo núm. 8 (XXVIII), 1977, párrafo. (e) (iv); núm. 22 (XXXII), 1981, párrafo III, y núm. 44 (XXXVII), 1986, párrafo (g).

[56] ACNUR, Nota sobre la protección internacional, 30 de junio de 2010, A/AC.96/1085, párrafo 18, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4caaeabe2.html.

[57] Artículo 35 (2) (a) de la Convención de 1951, nota 2.

[58] *Vid.,* a este respecto, ACNUR, *AMM and others v. Secretary of State for the Home Department - Statement on behalf of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, 6 de junio de 2011, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4edc7b7f2.html.

[59] *Ibid. Vid.* también: Conclusión del Comité Ejecutivo núm. 8 (XXVIII), 1977, párrafo (g); ExCom, *Agenda forProtection [Global Consultations on International Protection/General]*, 26 de junio de 2002, A/AC.96/965/Add.1, objetivo 1, punto 6 (2), disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d4fd0266.html. Estas directrices se encuentran en el *UNHCR Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, *supra* nota 19. Las Directrices complementan el Manual del ACNUR y tienen por objeto proporcionar orientación a los Gobiernos, abogados, decisores y jueces, así como al personal del ACNUR.

[60] Conclusión del Comité Ejecutivo núm. 29 (XXXIV), 1983, párrafo (j). *Vid.* también ACNUR, Nota sobre Protección Internacional (presentado por el Alto Comisionado), 7 de septiembre de 1994, A/AC.96/830, párrafo 68, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f0a935f2.html; V. Türk, "The Role of UNHCR in the

Si bien se reconoce ampliamente que el marco jurídico internacional es, generalmente, suficiente para cubrir las diversas formas de desplazamiento forzoso, hay una continua necesidad de complementar algunos de sus aspectos para identificar lagunas normativas y llenar tales vacíos mediante el progresivo desarrollo de leyes y normas.

3.2. La responsabilidad de supervisión del ACNUR de conformidad con el Derecho de asilo en la UE

3.2.1. La responsabilidad de supervisión del ACNUR ha quedado también reflejada en el ordenamiento jurídico de la UE.[61] Como se señaló en el párrafo 1.4 de la introducción, el ordenamiento comunitario contempla la responsabilidad de supervisión del ACNUR, especialmente en el Artículo 78 (1) del TFUE, que hace referencia a la Convención de 1951 y a la Declaración 17 del Tratado de Amsterdam, que prevé consultas con el ACNUR sobre las cuestiones relativas a la política de asilo. El Derecho derivado de la UE también hace hincapié en la responsabilidad de supervisión del ACNUR, especialmente, a través de:

a) El Artículo 21 de la Directiva sobre Procedimientos de Asilo, que establece la obligación de los Estados miembros de permitir al "ACNUR manifestar su opinión, en el ejercicio de sus responsabilidades de vigilancia de conformidad con el Artículo 35 de la Convención de Ginebra, a toda autoridad competente sobre solicitudes individuales de asilo en cualquier fase del procedimiento", además de los Artículos 8 (b), 29 (3), 30 (5) y 38 (c) que establecen la obligación para los Estados miembros de tomar en consideración la información del ACNUR en el examen de las solicitudes de asilo, en la designación de terceros países como países seguros de origen y en relación con los procedimientos para la retirada de la condición de refugiado;
b) El Considerando 22 de la Directiva de definición que establece que las consultas con el ACNUR "pueden proporcionar a los Estados miembros una valiosa orientación para determinar el estatuto de refugiado con arreglo al Artículo 1 de la Convención de Ginebra";
c) Los Considerandos 10 y 17, así como los Artículos 1(5), 9(1), 12(2), 25, 29(2), 32(2), y 50-51 del Reglamento (UE) núm. 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, que establece la Oficina Europea de Apoyo al Asilo ("EASO"), prevén un papel importante para el ACNUR en la dirección y actividades de la EASO, incluida la representación del ACNUR en el Consejo de Administración de la EASO, [62] y
d) El Considerando 11 y los Artículos 3(3), 5(3) (d) y 5(4) (c) de la Directiva de protección temporal, que establece la celebración de consultas con el ACNUR y que la información del ACNUR sirva como parte de su fundamentación y se refiera a ella en la Decisión del Consejo que introduce la protección temporal.

3.2.2. En el ámbito de la Unión Europea, el ACNUR lleva a cabo todas las actividades señaladas en el anterior Apartado 3.1.4, incluyendo:

Development of International Refugee Law", en Frances Nicholson & Patrick Twomey (eds*.), Refugee Rights and Realities: Evolving Concepts and Regimes* (Cambridge 1999), pp. 153-173, y Türk 2010, *supra* nota 48, p.15.

[61] Como se indica en *supra* nota 45, la responsabilidad de supervisión del ACNUR también ha sido reconocida en otros regímenes regionales para los refugiados: *Vid*, por ejemplo, el Artículo VIII del Convenio de la OUA de 1969 Convenio y la Recomendación II (e) de la Declaración de Cartagena de 1984.

[62] UE, Reglamento nº 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo 2010 por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo, 19 de mayo de 2010, núm. 439/2010, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c075a202.html.

a) Emitir recomendaciones,[63] e informes sobre la práctica estatal [64] y la situación de los solicitantes de asilo y refugiados en determinados Estados miembros;[65]
b) Intervenir y hacer propuestas a las instituciones cuasi-judiciales o a los tribunales en forma de notas *amicus curiae*,[66] declaraciones[67] o [68] cartas;
c) Actuar como consejero-consultivo o como observador en materia de procedimientos nacionales de determinación de asilo, de la condición de refugiado o apátrida;[69]
d) Compartir información sobre la relación que tiene la evolución de la situación en los países de origen, con las decisiones en materia de refugiados y protección internacional, y con la preparación de directrices de elegibilidad en países específicos para su utilización en los procedimientos nacionales de asilo;[70] y

---

[63] *Vid*, por ejemplo, ACNUR, *Recomendaciones del ACNUR a Chipre de cara a su Presidencia de la UE de julio a diciembre de 2012,* julio 2012, disponible en: http://www.unhcr.org/4efc6aba9.html; *ACNUR, Recomendaciones del ACNUR a Dinamarca de cara a su Presidencia de la UE de enero y junio de 2012*, enero de 2012, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f02fcb92.html.

[64] *Vid*, por ejemplo, *ACNUR, Mejorando los procedimientos de asilo: Análisis Comparativo y Recomendaciones legales y prácticas*, marzo de 2010, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bab55752.html, (Disponible en español en: http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7399.pdf?view=1)
y *ACNUR, Safe at Last? Law and Practice in Selected EU Member States with Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence,* 27 de Julio de 2011, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e2ee0022.html. Estos informes son el resultado de proyectos de investigación sobre la aplicación de las disposiciones clave de la Directiva sobre procedimientos de asilo y la Directiva de definición (en especial, el Artículo 15 (c)), respectivamente, en determinados Estados miembros.

[65] *Vid*, por ejemplo, el ACNUR, *Hungría como país de asilo: Observaciones sobre la situación de los solicitantes de asilo y refugiados en Hungría*, 24 de abril de 2012, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f9167db2.html; ACNUR, *Recomendaciones del ACNUR sobre aspectos importantes de la protección de los refugiados en Italia,* julio de 2012, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/5003da882.html.

[66] Para una discusión en profundidad de los amicus curiae de ACNUR. *Vid I. v. The Minister for Justice, Equality and Law Reform, On the Application of the United Nations High Commissioner for Refugees*, [2004] 1 ILRM 27, Irlanda: Corte Suprema, 14 de julio de 2003, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/42cb9ac34.html, donde la Corte sostuvo que: "En el presente caso se plantea una cuestión de Derecho público y la decisión del tribunal puede afectar a terceras partes distintas de las presentes ante el tribunal. El tribunal admitió que el ACNUR podría asistir al tribunal presentando propuestas escritas y orales sobre cuestiones de Derecho certificadas por el Alto Tribunal y, en consecuencia, le designó para actuar en calidad de amicus curiae y, a tal fin, a presentar comunicaciones orales y escritas". *Vid.,* también, *Secretary of State for the Home Department (demandado) v. K (FC) (demandante); Fornah (FC) (demandante) v. Secretary of State for the Home Department (demandado),* [2006] UKHL 46, Reino Unido: Cámara de los Lores, 18 de octubre de 2006, http://www.unhcr.org/refworld/docid/4550a9502.html.

[67] A modo de ejemplo, el Abogado General Eleanor Sharpston, en sus opinión en el caso *Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, C-31/09, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 4 de marzo de 2010, párrafo 16, disponible en:
http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=79353&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&cid=116824, párrafo 16), señaló que: "El ACNUR hace declaraciones, ocasionalmente, que son persuasivas, pero no vinculantes. Su Oficina ha publicado varias declaraciones que se refieren a la interpretación del artículo 1D de la Convención de 1951: un comentario en su Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol, una nota publicada en 2002 (y revisada en 2009) y una Declaración de 2009 (también revisada posteriormente) que se refiere, expresamente, al caso de la Sra. Bolbol. Tengo la intención de tratar este último como un escrito *amicus curiae* de carácter no oficial".

[68] Como ejemplos de la práctica de los Estados miembros de la UE, *vid supra* nota 52.

[69] *Vid supra* notas 51-53 para ejemplos de la participación del ACNUR en los procedimientos nacionales de determinación de la condición de refugiado.

[70] *Vid supra* las notas 58, 59 y 65.

e) Formular comentarios sobre proyectos de ley - incluyendo la legislación de la UE- con el fin de asegurar su conformidad con el Derecho internacional y las normas relativas a los solicitantes de asilo y refugiados.[71]

4. El deber de los Estados parte de cooperar con el ACNUR y facilitar su tarea de supervisión de la aplicación de los convenios internacionales

4.1. El deber de los Estados de cooperar con el ACNUR en el ejercicio de su función de responsabilidad de supervisión de conformidad con el Derecho internacional de los refugiados

4.1.1. Como se ha señalado anteriormente, el Artículo 35 (1) de la Convención de 1951 y el Artículo II (1) de su Protocolo de 1967 reconocen la responsabilidad de supervisión del ACNUR y contienen la correspondiente obligación de los Estados parte[72] de cooperar con el ACNUR en el ejercicio de sus funciones. El Artículo 35 (1) y el Artículo II (1) disponen específicamente que los Estados Partes "se comprometen a *cooperar* en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [...]; y, en especial, le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de la Convención" [de 1951 y su Protocolo de 1967]. Estas disposiciones no sólo concretan la obligación general de los Estados miembros de las Naciones Unidas (ONU) de cooperar con la Organización,[73] sino que, asimismo, sirven para establecer un vínculo contractual explícito entre la Convención de 1951 y el Estatuto del ACNUR y constituyen la base para el marco jurídico que establece el mandato del ACNUR y su competencia como órgano subsidiario de las Naciones Unidas.[74]

4.1.2. La obligación de los Estados parte de cooperar con el ACNUR se concreta en los Artículos 35(2) y 36 de la Convención de 1951. De conformidad con el Artículo 35(2), los Estados se comprometen a suministrar al ACNUR:

> "… en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que soliciten acerca de:
>
> a) La condición de los refugiados;
> b) La ejecución de la Convención [de 1951]
> c) Las leyes, reglamentos y decretos que estén o, pudieren entrar en vigor, concernientes a los refugiados".

El Artículo 36 establece que los Estados miembros "comunicarán al Secretario General de las Naciones Unidas el texto de las leyes y de los reglamentos que promulgaren para garantizar la

---

[71] ACNUR, *UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection (COM(2009)554, 21 October 2009),* agosto de 2010, disponible en: http://www.unhcr.org/4c640eee9.html. Para una visión más general *Vid* también Comentarios del ACNUR sobre sobre los instrumentos de la UE: http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search%5C?page=&comid=4fa29fda6&keywords=eu-instruments.

[72] Se puede afirmar que el contenido del Artículo 35 de la Convención de 1951, *supra* nota 2, podría constituir una norma de Derecho internacional consuetudinario, sobre todo por tratarse de una práctica de supervisión desarrollada por el ACNUR unida a la consecuente aquiescencia en relación con la misma por parte de los Estados: Türk Documento de Trabajo núm. 67, *supra* nota 48, pág. 5.

[73] *Vid* los Artículos 2(2), 22, 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1945, ONU Treaty Series XVI, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3930.html ("Carta de la ONU").

[74] Türk Documento de Trabajo núm. 67, *supra* nota 48, pág. 6.

aplicación de la Convención [de 1951]". Aunque el Artículo 36 menciona al Secretario General, en la práctica, estas comunicaciones se dirigen al ACNUR en tanto que principal instancia del sistema de las Naciones Unidas responsable en materia de refugiados y órgano subsidiario de la Asamblea General.[75]

4.1.3. Los Estados han reconocido la necesidad de cooperación en el seno de la comunidad internacional para alcanzar los objetivos internacionales de protección[76] y, más en concreto, la obligación de cooperar con el ACNUR en su responsabilidad de supervisión.[77] Las observaciones concluyentes de los órganos de supervisión de los tratados de derechos humanos también reflejan esta obligación de cooperar y hacen, cada vez, más hincapié en la necesidad de los Estados de cooperar y de coordinarse con el ACNUR.[78]

4.1.4. Los Estados parte en la Convención de 1951 tienen la obligación de interpretar y aplicar la disposiciones de la Convención de 1951, incluyendo el Artículo 35, de buena fe y de conformidad con el sentido usual de los términos y a la luz del fin de la Convención de 1951.[79] El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reconocido que los tratados internacionales, como la Convención de 1951, deben interpretarse en función de las reglas de interpretación, consagradas en los Artículos 31 y siguientes, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.[80]

4.1.5. El Comité Ejecutivo del ACNUR ha desarrollado un conjunto de acciones que los Estados parte deben realizar para cumplir con la obligación derivada del Artículo 35(1).[81] Estas incluyen, entre otros:

---

[75] Türk Documento de Trabajo núm. 67, *supra* nota 48, p.4, con referencia al Artículo 22 de la Carta de la ONU, *supra* nota 72.

[76] El párrafo 4 del Preámbulo de la Convención de 1951, *supra* nota 2. Un conjunto de Conclusiones del Comité Ejecutivo hacen también un llamamiento a los Gobiernos para que cooperen con el ACNUR, de manera más general, en especial las Conclusiones del Comité Ejecutivo núm. 5 (XXVIII), 1977, párrafo (e), núm. 74 (XLV), 1994, párrafo (c), núm. 90 (LII), 2001, en el párrafo (c).

[77] Conclusiones del Comité Ejecutivo núm. 5 (XXVIII), 1977, párrafo (e), y núm. 74 (XLV), 1994, párrafo (c).

[78] *Vid*., por ejemplo, Comité de los Derechos del Niño, Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Uzbekistan, 7 de noviembre de 2001, CRC/C/15/Add.167, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3cbbe27d4.html, párrafo 60: El Comité recomienda que el Estado parte "[c] ontinúe y refuerce su cooperación con el ACNUR".); Consejo de Europa: Comisionado para los Derechos Humanos *Post-war justice and durable peace in the former Yugoslavia*, febrero de 2012, p.46, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f7423b72.html. El Comisionado recomienda que: "los Estados de la región están llamados a intensificar sus esfuerzos, en colaboración con el ACNUR, con el fin de poner fin al prolongado desplazamiento de los refugiados y de otras personas desplazadas y proporcionarles soluciones justas a largo plazo", Consejo de Europa: Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), *ECRI Report on Ukraine (Fourth monitoring cycle)*, 21 de febrero de 2012, CRI (2012) 6, en la página 30, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4500532.html *ECRI Report on Greece (Fourth Monitoring Cycle Adopted on 2 April 2009*, 15 septiembre de 2009, CRI (2009) 31, párrafo 38, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ab0ed6e0.html. En ambos informes, la ECRI alienta a las autoridades a continuar y fortalecer su cooperación con el ACNUR, especialmente con respecto a la reforma de la legislación y de los procedimientos de determinación del estatuto de los solicitantes de asilo y de los refugiados.

[79] *Vid.* los Artículos 26, 31 y ss. de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 1155, p. 331, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3a10.html

[80] *The Queen on the application of: International Air Transport Association (IATA) and European Low Fares Airline Association v. Department for Transport*,, C-344/04, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 10 de enero de 2006, párrafo 40, disponible en http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004J0344:EN:HTML

[81] *Vid supra* notas 49-51, 53-55, y 50-60 arriba.

a) Garantizar que los solicitantes de asilo tengan acceso y puedan ponerse en contacto con el ACNUR;[82]
b) Garantizar que el ACNUR tenga acceso a los solicitantes de asilo, incluido a los centros de recepción, los lugares de detención, los campamentos y otros asentamientos;[83]
c) Proporcionar información al ACNUR, cuando ésta sea solicitada, sobre la implementación de la Convención en sus respectivos países;[84] y
d) Implicar al ACNUR en la aplicación de las cláusulas de cesación, de acuerdo con el papel del ACNUR de supervisar la aplicación de la Convención de 1951.[85]

4.1.6. Con el fin de implementar la obligación de cooperar con el ACNUR de buena fe, los Estados parte deben proporcionar al ACNUR la posibilidad efectiva de manifestar su opinión, de ser consultados y/o tener acceso a información que les permita cumplir con su responsabilidad de supervisión. Además, como consecuencia de la naturaleza y de la autoridad del ACNUR como órgano encargado por la Asamblea General de la ONU de proporcionar protección internacional, y supervisar la aplicación de los instrumentos de protección internacional, junto con la obligación de cumplir sus obligaciones convencionales de buena fe, los Estados parte tienen la obligación de tener debidamente en cuenta los puntos de vista del ACNUR.

4.2. Deber de los Estados de cooperar con el ACNUR en el ejercicio de su responsabilidad de supervisión de conformidad con el derecho de asilo de la UE

4.2.1. Como se ha señalado en el anterior apartado 3.2, el deber de los Estados de cooperar con el ACNUR en el ejercicio de su responsabilidad de supervisión también ha quedado reflejado en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea.[86] En especial, la Declaración 17 del Tratado de Amsterdam, que prevé consultas con el ACNUR en el ámbito de la armonización del Derecho y de las políticas sobre los refugiados, puede ser visto como una forma concreta de compromiso por parte de los Estados miembros de poner en práctica su responsabilidad de cooperar con ACNUR en el ejercicio de su responsabilidad de supervisión. Durante el proceso de armonización de la UE, el ACNUR aportó opiniones políticas y jurídicas detalladas sobre diversos proyectos, así como documentación de base sustantiva, tanto sobre la práctica estatal, como sobre los estándares del Derecho internacional de los refugiados.[87] Como se ha señalado en el anterior apartado 3.2.1, también se menciona, específicamente, al ACNUR en la Directiva de definición,[88] y en la Directiva sobre los

[82] *Vid supra* nota 55.
[83] *Vid supra* nota 54.
[84] Conclusiones del Comité Ejecutivo núm. 57 (XL), 1989, párrafo. (d), núm. 61 (XLI), 1990, párrafo (i); núm. 65 (XLII), 1991, párrafos (1) y (m), n º 77 (XLVI), 1995, párrafo (e), y, No. 79 (XLVII), párr. (f).
[85] Preámbulo de la Conclusión del Comité Ejecutivo núm. 69 (XLIII) de 1992.
[86] El deber de los Estados de cooperar con el ACNUR también se refleja en los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros de la UE, especialmente a raíz de las disposiciones legislativas de la UE que figuran en el anterior punto 3.2.1. Por ejemplo, la obligación de cooperar con el ACNUR aparece en la legislación nacional de Bulgaria, Ley de Asilo y (*Prom. SG. 54/31 May 2002, amend. SG. 31/8 Apr 2005, amend. SG. 30/11 Apr 2006, amend. SG. 52/29 Jun 2007, amend. SG. 109/20 Dec 2007, amend. SG. 82/16 Oct 2009, amend. SG. 39/20 May 2011* traducción al inglés disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/47f1faca2.html), que establece en su Artículo 3 (1) que: "La República de Bulgaria cumplirá sus obligaciones de conformidad con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967 a través de sus órganos estatales, en cooperación con el ACNUR". Se enumeran otros ejemplos en *supr*a notas 51-53.
[87] *Vid* nota sobre protección internacional, 2000, *supra* nota 46, párrafo 42.
[88] *Vid supra* nota 11, Considerando 22.

procedimientos de asilo[89] que constituyen el núcleo del Sistema Europeo Común de Asilo Europeo (CEAS).[90] El Reglamento que establece la EASO prevé un papel importante para el ACNUR, comprendiendo el respeto de las directrices del ACNUR, la representación del ACNUR en el Consejo de Administración de la EASO (Oficina Europea de Apoyo al asilo, en sus siglas en inglés) y la participación del ACNUR en el Foro Consultivo y los Grupos de Trabajo de la EASO entre otras formas de participación en su dirección y sus actividades.

4.2.2. El deber de los Estados de cooperar con el ACNUR en su función de control también se refleja en la jurisprudencia de los tribunales europeos regionales y nacionales, especialmente cuando: (i) se ha indicado que los Estados miembros deben tener en cuenta los materiales del ACNUR en el examen de las solicitudes de protección internacional, y (ii) el hecho de que los propios tribunales hayan atribuido a los materiales del ACNUR el debido peso en sus deliberaciones.

4.2.3. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ("TEDH") viene, por ejemplo, reconociendo, desde hace tiempo, en su jurisprudencia la obligación de los Estados miembros del Consejo de Europa de tener en consideración los materiales procedentes de fuentes objetivas y fiables, incluyendo las agencias de la ONU, en la evaluación del riesgo en virtud del Artículo 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos,[91] y regularmente en su jurisprudencia, ha confiado en las directrices, informes y declaraciones del ACNUR y en las intervenciones formales de terceros.[92] De manera más precisa, el TEDH ha otorgado un peso importante a las conclusiones del ACNUR sobre las necesidades de protección internacional de los individuos.[93] Por su parte, el Tribunal, en los casos de *NS v. Secretary of State for the Home Department and ME and Others v. Refugee Applications Commissioner, Minister for*

---

[89] *Vid supra* nota 10, Artículo 21.

[90] El *Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo*, adoptado por los Estados miembros bajo la presidencia francesa de la UE, recomienda el diálogo permanente con el ACNUR en el establecimiento del CEAS.
Vid p. 11 del Pacto, disponible en: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf.

[91] Véase, por ejemplo*, Salah Sheekh v. los Países Bajos*, Solicitud núm. 1948/04, TEDH, 11 de enero de 2007, párr. 136, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/45cb3dfd2.html. El Consejo de Europa también ha hecho referencia a la importancia de tener en cuenta la información del ACNUR al (i) evaluar la situación en el país en los supuestos de retornos forzosos (Consejo de Europa, *Twenty Guidelines on Forced Return*, 4 de mayo de 2005, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ef32984.html)
y (ii) al posibilitar al ACNUR a acceder a los solicitantes de asilo, a la información sobre las solicitudes de asilo, y a permitirle presentar sus puntos de vista sobre las solicitudes de asilo en el contexto de los procedimientos acelerados de asilo (Consejo de Europa Comité de Ministros, *Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures*, 1 de julio de 2009, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a857e692.html).

[92] *Vid*, por ejemplo, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, *supra* nota 15, párrafo 203*; Sufi and Elmi v. the United* Kingdom, Solicitudes números 8319/07 y 11449/07, TEDH, 28 de junio de 2011, párrafos 231-234, y 245 y siguientes., disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e09d29d2.html;
M.S.S. v. Belgium and Greec, solicitud núm. 30696/09, TEDH, 21 de enero de 2011, párrafos 229, 255, 300-304 y 347-349, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d39bc7f2.html

[93] *Jabari v. Turkey*, solicitud núm. 40035/98, TEDH, 11 de julio de 2000, párrafo 41, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6dac.html. *Vid Preventing harm to refugees and migrants in extradition and expulsion cases: Report of the CoE Parliamentary Committee on Migration, Refugees and Population, Rule 39 indications by the European Court of Human Rights*, Documento núm. 12435 de noviembre de 2010, disponible en:
http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12435.htm,
donde el ponente: "anima a una mayor cooperación entre el ACNUR y los órganos de Estrasburgo para reforzar el mecanismo del Artículo 39. El ponente invita a los órganos de Estrasburgo a dar el "debido peso" a las opiniones del ACNUR en materia de devolución de solicitantes de asilo y refugiados que recaen, claramente, en el núcleo del mandato de ambas organizaciones en la defensa de los derechos humanos. Asimismo, el ponente acoge con satisfacción las medidas adoptadas por el ACNUR para aumentar la conciencia con respecto a las medidas provisionales y su aplicación y le alienta a continuar su trabajo en esta área".

Justice, Equality and Law Reform,[94] citó positivamente la práctica del TEDH de emplear las declaraciones del ACNUR a la hora de evaluar los riesgos a los cuales el solicitante de protección internacional podría verse expuesto en el Estado miembro responsable de examinar la solicitud bajo el Reglamento de Dublín II ("El Estado responsable"). De forma más precisa, el Tribunal de Justicia de la UE destacó que los Estados miembros de la EU podrían referirse a información como la citada por el TEDH en *M.S.S. v. Belgium and Greece*[95] donde el TEDH se refirió, específicamente, a los documentos del ACNUR para valorar el riesgo de verse sometidos a un tratamiento degradante o inhumano en relación al Artículo 4 de la Carta de la UE al cual un solicitante de asilo pudiere enfrentarse en el Estado Responsable.[96]

4.2.4. Los tribunales nacionales de los Estados miembros de la UE también se han referido a las directrices y textos del ACNUR en su jurisprudencia relativa a las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo y refugiados y las han tomado debidamente en cuenta sus deliberaciones.[97]

4.2.5. Los Estados miembros de la UE también han reconocido de otros modos el papel de supervisión del ACNUR, mediante su referencia explícita al papel consultivo del ACNUR en la legislación nacional de asilo, mediante la solicitud de observaciones sobre la legislación nacional de asilo al ACNUR y mediante la solicitud de asistencia del ACNUR en la construcción de sistemas de asilo. En Bulgaria, por ejemplo, el Informe *Refugees in Bulgaria: Building the National System for Refugee Protection –1993-2003* constituye una descripción detallada de la cooperación entre el Estado búlgaro y el ACNUR en la construcción de un sistema de asilo basado en los principios y estándares contenidos en la Convención de 1951 y

---

[94] *N. S. (C 411/10) v. Secretary of State for the Home Department and M. E. (C 493/10) and others v. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform* , C-411/10 y C-493/10, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 21 de Diciembre de 2011, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ef1ed702.html ("NS y ME").

[95] *Supra* nota 92

[96] NS y ME, nota 94 *supra*, párrafos 88-94.

[97] *Vid*, por ejemplo: En el caso R ante la Cámara de los Lores (*sobre la solicitud de Adan (Lul Omar)) v Secretary of State for the Home Department, R. v Secretary of State for the Home Department Ex p. Subaskaran, R. (sobre la solicitud de Aitseguer) v Secretary of State for the Home Department* (núm. 2) [2000] UKHL 67 [2001] 2 AC 477, p. 520, Lord Steyn comentó que: "Los Estados contratantes tienen la obligación de cooperar con el ACNUR. No es sorprendente, pues, que el Manual del ACNUR, aunque no sea vinculante para los Estados, tenga un alto poder persuasivo, y sea muy invocado por los tribunales nacionales y otros". En el caso *R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi*, [1999] EWHC Admin. 765; [2001] Q.B. 667, Tribunal Superior del Reino Unido (Inglaterra y Gales), 29 de julio de 1999, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6b41c.html, Lord Justice Simon Brown observó con respecto a las "Directrices del ACNUR sobre la detención de los solicitantes de asilo" (*UNHCR's Guidelines on Detention of Asylum-seekers,* que "deben concedérseles un peso considerable". En los casos *Secretary of State for the Home Department (*demandado) *v. K (FC)* (demandante); *Fornah (FC) (*demandado*) v. Secretary of State for the Home Department (*demandante*) [2006] UKHL 46, Reino Unido: Cámara de los Lores, 18 de octubre de 2006, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4550a9502.html,* la Cámara de los Lores utilizó *las "Directrices del ACNUR sobre la persecución por motivos de género"(UNHCR Guidelines on Gender-related persecution* para determinar el alcance del Artículo 1 de la Convención de 1951, declarando que "las Directrices del ACNUR, claramente basadas en una lectura cuidadosa de autoridades internacionales, aportan una muy precisa y útil destilación de su efecto". En el caso *S.O.A. v. Minister for Justice, Equality and Law Reform and Anor (2009), [2009] IEHC 137,* Irlanda: Tribunal Supremo, 24 de marzo de 2009, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a2d04982.html, el Alto Tribunal irlandés siguió las "Directrices del ACNUR sobre la Alternativa de Huida Interna" (*UNHCR Guidelines on Internal Flight Alternative)*, destacando que las directrices "son, sin duda, de gran ayuda cuando la reubicación interna se considera como una alternativa al asilo cuando se ha determinado la persecución".

un reconocimiento explícito de la obligación del Estado de cooperar con el ACNUR en el ejercicio de su papel de supervisión.[98]

4.3. El deber de los Estados de solicitar al ACNUR que presente sus opiniones en el contexto de los procedimientos de Dublín cuando el ACNUR ya haya publicado información relevante sobre la situación de los solicitantes de asilo y refugiados en el Estado potencialmente responsable.

4.3.1. De acuerdo con la anterior visión de conjunto del Derecho internacional de los refugiados y del Derecho de asilo de la UE, así como de la práctica de los Estados miembros, es evidente que existe una obligación de los Estados miembros de la UE de cooperar de buena fe con el ACNUR en el ejercicio de su función de supervisión de la responsabilidad.

4.3.2. Más precisamente, en el marco de los procedimientos establecidos en el Reglamento Dublín II (es decir, en la determinación del Estado responsable o de la decisión de asumir la responsabilidad en virtud del Artículo 3(2) del Reglamento de Dublín II), esta obligación de cooperar incluye, entre otros, (i) la oportunidad del ACNUR de presentar sus puntos de vista a cualquier autoridad encargada de atender las solicitudes individuales, y (ii) tener en cuenta de buena fe los materiales producidos por el ACNUR y dar la debida importancia a las opiniones expresadas por el ACNUR.

4.3.3. Sin embargo, no existe ninguna obligación adicional para los Estados miembros de solicitar al ACNUR que presente sus puntos de vista en todos y cada uno de los procedimientos en virtud del Reglamento Dublín II (u otro procedimiento) cuando (i) ya existan publicados documentos del ACNUR pertinentes al caso, (ii) esta recomendación sea suficientemente clara y actualizada, (iii) el ACNUR tenga acceso a los refugiados y solicitantes de asilo (y los refugiados y los solicitantes de asilo disfruten de un derecho efectivo de contactar con el ACNUR) así como a la información sobre las solicitudes individuales de asilo, el procedimiento de asilo y la interpretación y la aplicación de las estándares legales, y (iv) el ACNUR disponga de la oportunidad de presentar sus puntos de vista en cualquier etapa del procedimiento, de conformidad con el Artículo 21 de la Directiva sobre los procedimientos de asilo.

5. La Opinión del ACNUR sobre las cuestiones 2 y 3(a) planteadas al Tribunal.

El ACNUR propone las siguientes respuestas concretas a las cuestiones planteadas al TJUE por el Tribunal Administrativo de Sofía:

> a. *Cuestión 2:* El Artículo 18 de la Carta de la UE, que incorpora, explícitamente, los principios y los estándares de trato contenidos en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 y los requisitos de los Tratados, contiene el siguiente tipo de protección para los refugiados y solicitantes de asilo: (i) la protección contra la devolución, incluido el no rechazo en la frontera; (ii) el acceso a los territorios con el fin de ser admitido en procesos justos y eficaces para determinar el estado y las necesidades de protección; (iii) la evaluación de cualquier solicitud de asilo mediante procesos de asilo justos y eficaces y una tutela judicial efectiva en el Estado receptor;

[98] Agencia Estatal Búlgara para los Refugiados y ACNUR, *Libro de referencia: "Los refugiados en Bulgaria". La construcción del Sistema Nacional de Protección de los Refugiados*, 1993-2003, junio de 2004, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/42b8072d4.html.

(iv) el acceso al ACNUR (o a sus organizaciones asociadas), (v) el trato de conformidad con unas condiciones de recepción adecuadas, (vi) la concesión del estatuto de refugiado o de protección subsidiaria cuando se cumplan la criterios; (vii) la garantía del ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales por los refugiados y solicitantes de asilo, (viii) el logro de un estatuto seguro.

b. *Cuestión 3(a)*: Los Tratados de la UE y el Derecho derivado, que crean la obligación de cumplir con la Convención de 1951, obligan a los Estados miembros a cooperar con el ACNUR en el ejercicio de su responsabilidad de supervisión, incluyendo en el contexto de los procedimientos bajo el Reglamento de Dublín II, y, por lo tanto, obligan a los Estados miembros a que (i) proporcionen al ACNUR la oportunidad de presentar sus opiniones ante cualquier autoridad competente en resolver las solicitudes individuales, y a (ii) tener debidamente en cuenta las opiniones del ACNUR.

ACNUR
Agosto de 2012