



Seis pasos hacia la convergencia, calidad y reparto de responsabilidades

Recomendaciones del Alto Comisionado de
Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a
Bélgica para su Presidencia de turno de la Unión
Europea.

Julio - Diciembre 2010

El ACNUR acoge con satisfacción la intención de Bélgica de hacer del asilo una prioridad para sus actividades en materia de Justicia e Interior durante su Presidencia de turno de la Unión Europea en el 2010. Debería ser posible lograr avances significativos con los elementos clave que se han establecido : el Tratado de Lisboa establece una nueva base jurídica para los estándares comunes y la finalización del desarrollo del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), se han implantado los nuevos sistemas de toma de decisiones en el Consejo, el Programa de Estocolmo establece una agenda clara para los próximos cinco años y la Comisión ha presentado una serie de propuestas de nuevas medidas jurídicas y políticas en materia de asilo.

Sin embargo los Estados Miembros han expresado claramente sus reservas sobre una mayor regulación del asilo, por diversas razones. Los problemas económicos de algunos Estados Miembros ofrecen un telón de fondo contra el cual resulta difícil convencer a los ciudadanos de la necesidad de invertir en nuevas medidas. Es necesario encontrar una vía que pueda conciliar las consideraciones políticas actuales con el compromiso de construir un Sistema Europeo Común de Asilo en el respeto al Derecho Internacional y Regional de Refugiados y de Derechos Humanos.

Los Estados Miembros se han comprometido a proteger a las personas que temen persecución y violaciones de derechos humanos en sus propios países y la protección de los refugiados es una parte fundamental de la tradición y valores de Europa. Los Estados Miembros continúan convencidos de la importancia de la armonización y la convergencia de sus sistemas de asilo¹. El ACNUR considera que es necesario desarrollar nuevas medidas para construir un Sistema Europeo Común de Asilo no sólo para eliminar las actuales desigualdades injustificables que se dan en la valoración de las solicitudes de asilo, sino también para reducir los movimientos secundarios irregulares. Es en el interés de todos los Estados

Miembros garantizar que sus sistemas de asilo sean más precisos, eficaces y coherentes.

El compromiso de la UE para apoyar a terceros países en el ámbito de la capacitación de sus sistemas de asilo es también importante. El ACNUR espera con interés trabajar con la UE para reforzar la protección de los refugiados y el acceso a soluciones duraderas en todo el mundo, incluso a través de Programas Regionales de Protección. Sin embargo la capacitación por sí sola, incluso si cuenta con un fuerte apoyo político, no resolverá los problemas de los refugiados y por tanto, el compromiso de la UE con terceros países no puede verse como un sustituto o una justificación para limitar el acceso a la protección de los solicitantes de asilo en la Unión Europea.

En este contexto, el ACNUR propone seis ámbitos en los que anima a la Presidencia belga de la UE a focalizar sus esfuerzos, con miras a lograr progresos significativos en el ámbito de la protección de los refugiados.

Mejorar la calidad y la coherencia a través de medidas prácticas

Hacer mayor hincapié en la calidad y coherencia de las decisiones de asilo en la UE a través de iniciativas prácticas en áreas prioritarias.

Se prevé que la nueva Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO por su sigla en inglés) comience a operar durante la Presidencia belga. El Programa de Estocolmo establece que la calidad en las decisiones de asilo debería ser un objetivo principal de la EASO. El ACNUR coincide con este criterio y como miembro del Consejo de Administración pretende contribuir activa y sustancialmente a los debates sobre las vías para lograr una mayor coherencia y calidad en la toma de decisiones relativas al asilo en la Unión Europea.

El ACNUR aporta a este desafío no sólo su experiencia mundial, sino también múltiples años de colaboración con los sistemas de asilo de los Estados Miembros. Concretamente el ACNUR aporta el conocimiento y las reflexiones adquiridos en su trabajo diario en toda Europa, así como a través de varios estudios recientes sobre la aplicación de los instrumentos de asilo de la UE y la práctica de asilo en los Estados Miembros. Basándose en su estudio de marzo del 2010 sobre la aplicación de la Directiva de Procedimientos de Asiloⁱⁱ, el ACNUR ha propuesto varias iniciativas de “cooperación práctica” que podrían mejorar las prácticas de asilo y aumentar la coherencia. Éstas incluyen el desarrollo de herramientas de formación comunes, incluso para los entrevistadores e intérpretes; códigos de conducta para los mismos, colaboración en la evaluación de la información en relación a la designación de los países de origen considerados “seguros” y el desarrollo de una lista común (checklist) que sirva de guía para la elaboración de decisiones de asilo estructuradas de manera racional y motivadas adecuadamente en toda la UE. Estas podrían ser las futuras áreas de acción de la EASO.

Con el apoyo del Fondo Europeo para los Refugiados (FER) , el ACNUR también ha completado un ambicioso proyecto de mejora de la calidad del asilo en Europa Central. Ocho países de Europa Central han trabajado con el ACNUR durante un período de 18 meses para desarrollar mecanismos que garanticen la calidad de los sistemas de asiloⁱⁱⁱ. Un segundo proyecto orientado a continuar con el trabajo de mejora de la calidad de sistemas de asilo, conocido como “Avanzando en el desarrollo de la calidad” ^{iv}, ya está en marcha en Estados Miembros del centro y sur de la UE, de nuevo con el apoyo del FER. El ACNUR tiene previsto en los próximos meses presentar a la consideración de los Estados las ideas y estrategias que surjan de este nuevo proyecto. Los Estados participantes podrán compartir sus experiencias en ambos proyectos y proponer los elementos que podrían desarrollarse en acciones dirigidas por la EASO.

Mientras que algunos Estados Miembros elaboran directrices de elegibilidad para sus autoridades decisorias en materia de asilo, muchos otros no lo hacen. El traspaso de la coordinación del foro Eurasil a la EASO ofrece una oportunidad para ir más allá de las actividades actuales de intercambio de información y promover, de manera más activa, enfoques uniformes en el estudio de las solicitudes de asilo, a fin de reducir las grandes divergencias en el trato de solicitudes similares en diferentes países de la UE. La armonización de la política y la práctica en materia de elegibilidad sería un paso importante hacia la construcción de un Sistema Europeo Común de Asilo. El ACNUR insta a la Presidencia belga de la UE a explorar vías concretas a través de las cuales el intercambio de buenas prácticas pueda contribuir a construir un Sistema Europeo de Asilo de alta calidad verdaderamente común.

Estándares

Seguir trabajando en la mejora de estándares legales en áreas prioritarias, en particular donde los estándares actuales difieren del derecho internacional.

Se puede lograr mucho a través de una cooperación práctica más eficaz, pero tal cooperación por sí sola no resolverá los retos pendientes de coherencia y calidad. Algunas de las disposiciones normativas adoptadas en la primera fase de armonización también contribuyen a las divergencias existentes, ya que incluyen o permiten amplias excepciones, derogaciones y ambigüedades.

En su informe de 2010 sobre la aplicación de la Directiva sobre procedimientos de asilo (APD por sus siglas en inglés) en 12 Estados Miembros^v, el ACNUR encontró que existen una serie de prácticas permitidas por la APD que conducen a resultados muy problemáticos. En particular, la investigación encontró que los procedimientos acelerados de asilo se llevan a cabo en algunos Estados Miembros de manera tal que no se asegura el respeto de las garantías fundamentales. El resultado de esto es que se le niega al solicitante de asilo la oportunidad efectiva de presentar su solicitud.

El ACNUR es consciente de las dificultades que afrontan los Estados en un momento de crisis económica para acordar cambios legislativos que impliquen la asignación de mayores recursos para la protección internacional. Sin embargo, existen una serie de lagunas jurídicas, vaguedades y excepciones que conducen a resultados insatisfactorios para todas las partes. El ACNUR considera que esta situación debería ser resuelta mediante la reforma de los instrumentos existentes.

En concreto, el ACNUR insta a atender a las siguientes propuestas de cambios :

(i) En relación con la *Directiva de definición*: El ACNUR insta al Consejo, los Estados Miembros y al Parlamento a acordar modificaciones a la Directiva que fortalezcan los derechos de los beneficiarios de protección subsidiaria y los acerque a los Refugiados reconocidos bajo la Convención de 1951. Debido en particular a la larga duración de los conflictos contemporáneos, muchos de los beneficiarios de protección subsidiaria en la práctica no pueden regresar con seguridad y dignidad a su país de origen y al mismo tiempo su integración se retrasa, y en algunos Estados Miembro se ve seriamente obstaculizada por un estatuto inferior, y sin embargo la legislación nacional y de la UE les permite residir en la UE. Estas personas deberían tener derecho al trabajo, a recibir asistencia social y a beneficiarse de los dispositivos de integración (como clases de idioma), con el fin de que puedan contribuir de manera efectiva a la sociedad europea. Estas medidas, que promueven la integración y una sociedad cohesionada, son del interés de las comunidades de acogida.

(ii) En relación con la *Directiva sobre procedimientos de asilo*, algunos elementos de la propuesta “refundida” de la Comisión Europea son especialmente urgentes. Las restricciones existentes del derecho de los solicitantes a una entrevista personal, que en la práctica podrían privar a la autoridad decisoria de información clave relevante para la solicitud, deberían ser eliminadas. Asimismo es vital contar con disposiciones que clarifiquen el papel de las autoridades decisorias y aseguren una formación apropiada de su personal. Son también necesarios cambios en los procedimientos acelerados para asegurar su aplicación limitada en línea con el respeto a las garantías fundamentales. Asimismo se deberían tomar medidas para evitar la aplicación incoherente del concepto de país de origen seguro. Por último, las disposiciones relativas al derecho a un recurso efectivo deberían modificarse de tal forma que reflejen la jurisprudencia y estándares del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en esta materia.

(iii) La propuesta “refundida” de la *Directiva sobre condiciones de acogida* recoge propuestas para mejorar la normativa sobre la detención de solicitantes de asilo las cuales son particularmente urgentes. El ACNUR señala que la detención administrativa de solicitantes de asilo está con frecuencia mucho menos regulada que la detención de personas en el ámbito penal. Como mínimo, los motivos de la detención deberían estar especificados en la ley, la

detención debería estar sujeta a criterios de necesidad claros y ser limitada en el tiempo. Aunque varios Estados Miembros prevén ya diferentes formas de revisión judicial de las decisiones de detención, así como estándares aceptables de las condiciones de detención, otros no lo hacen. Muchos Estados Miembros todavía detienen a niños durante períodos prolongados. En opinión del ACNUR, el respeto a las normas básicas de Derechos Humanos para situaciones de detención de solicitantes de asilo debería abordarse en la Directiva sobre Condiciones de Acogida. Es más, debido a que la detención de solicitantes de asilo es intrínsecamente indeseable, los Estados deberían intensificar los esfuerzos para desarrollar alternativas a la detención.

[La responsabilidad compartida en la UE](#)

Renovar el compromiso de compartir responsabilidades dentro de la UE. Adoptar un mecanismo para la suspensión condicionada y temporal del Reglamento Dublín II.

En el Programa de Estocolmo, los Estados Miembros reafirman su compromiso de compartir responsabilidades dentro de la UE. Sin embargo, sigue siendo un desafío traducir dicho compromiso en hechos.

El actual programa piloto para el traslado a otros Estados miembros de personas reconocidas como beneficiarias de protección internacional por Malta debería ayudar a hacer frente a la presión que Malta ha experimentado a causa del gran número de llegadas por vía marítima, aunque éstas hayan disminuido recientemente de manera considerable. El reasentamiento de refugiados de Malta a los Estados Unidos también contribuye a aliviar estas presiones.

Sin embargo, la reubicación dentro de la UE es sólo una de las maneras posibles de ayudar a los Estados que afrontan una presión especial. El ACNUR insta a la Presidencia belga de la UE a promover la discusión de otras medidas, incluyendo:

(i) Un mecanismo de suspensión temporal bajo el Reglamento de Dublín II: El ACNUR apoya la propuesta de suspensión temporal para los Estados que afrontan grandes presiones sobre sus sistemas de asilo, pero sugiere que dicho mecanismo debería incluir objetivos y obligaciones vinculantes para el Estado solicitante orientadas a tomar medidas para superar las dificultades de sus sistemas de asilo dentro de un plazo acordado.

Aunque muchos Estados Miembros son reacios a apoyar la propuesta de suspensión temporal, el ACNUR considera que es un paso esencial para comenzar a abordar los dilemas jurídicos, prácticos y humanos que surgen del sistema de Dublín. El sistema se basa en la presunción de que todos los Estados participantes pueden proporcionar, y lo harán, una protección similar a quienes la necesiten. Sin embargo, la experiencia ha demostrado claramente que no es el caso. A menos que esta debilidad esencial en el funcionamiento del

Sistema Europeo Común de Asilo se resuelva, la magnitud actual de los movimientos secundarios de solicitantes de asilo probablemente se mantendrá, los Estados seguirán haciendo frente a altos costes y cargas administrativas, las personas seguirán sufriendo las dificultades que comporta el sistema de Dublín y aquellas necesitadas de protección internacional podrían no recibirla.

(ii) *Capacitación en temas de asilo*: los Estados Miembros podrían beneficiarse, de solicitarlo, de intercambio de personal, estrategias para la gestión de expedientes y desarrollo de aptitudes, que podrían prestar otros Estados Miembros en cooperación con el ACNUR. En este contexto, un uso más especializado y eficaz de los mecanismos existentes de financiación de la UE también podría mejorar el rendimiento.

(iii) *Tramitación conjunta*: El ACNUR anima a abordar esta idea de manera creativa a partir de algunas posibilidades que puede proporcionar el Tratado de Lisboa y de la capacidad de coordinación que ofrece la nueva Oficina Europea de Apoyo al Asilo. El ACNUR considera que la tramitación conjunta podría ser una forma de responsabilidad compartida y de abordar divergencias en la práctica. Un trabajo preliminar sobre esta cuestión podría ser una aportación positiva para el estudio que prevé el Programa de Estocolmo sobre la posibilidad de tramitación conjunta de algunas solicitudes de asilo.

Reasentamiento

Llegar a un acuerdo sobre la propuesta de un sistema común de reasentamiento en la UE y continuar desarrollándolo, incluyendo el establecimiento de objetivos ambiciosos de reasentamiento en la UE.

La UE debe continuar mirando más allá de sus fronteras para brindar apoyo a países que albergan poblaciones de refugiados mucho más numerosas. El reasentamiento no sólo proporciona protección y una solución duradera a los refugiados, también tiene valor estratégico, ya que hace posible ampliar el espacio de protección a terceros países y ayudar a resolver situaciones de refugiados de larga duración. El reasentamiento se está convirtiendo en un instrumento clave de cooperación internacional.

Actualmente existe un interés nuevo en el reasentamiento de refugiados en Europa que el ACNUR valora positivamente. Sin embargo, el número de refugiados reasentados en los Estados Miembros sigue siendo muy bajo. El ACNUR estima que la Unión Europea podría hacer una contribución significativa al reasentamiento de refugiados, e insta al debate entre los Estados Miembros para el establecimiento de un objetivo ambicioso en términos numéricos.

El ACNUR insta encarecidamente a la Presidencia belga de la UE a trabajar en estrecha colaboración con el Consejo para llegar a un acuerdo sobre la propuesta de un programa conjunto de reasentamiento de la UE. Los retos

institucionales y las sensibilidades no deberían obstaculizar el camino de esta importante iniciativa, que cuenta con el amplio apoyo de Estados y organizaciones internacionales. El ACNUR insta a la adopción del texto y su aplicación a la mayor brevedad.

[La protección de niños no acompañados](#)

Asegurar que el interés superior del menor sea la consideración primordial en todas las medidas concernientes a los niños no acompañados.

El ACNUR insta a la Presidencia belga de la UE a hacer avanzar el trabajo sobre los niños no acompañados de terceros países en la UE, incluyendo tanto a los que solicitan asilo como a aquellos que no. La adopción de prácticas más uniformes en materia de acogida, tutela, pruebas de edad, procedimientos de asilo adaptados a las necesidades de los niños y soluciones duraderas no sólo contribuirá a asegurar la protección de los derechos de los niños, sino que reducirá los incentivos para que los niños se trasladen irregularmente de un Estado Miembro a otro.

Durante la Presidencia española de la UE, se presentó un Plan de Acción de la UE sobre los niños no acompañados. Este Plan y las Conclusiones del Consejo adoptadas posteriormente, hacen especial hincapié en el retorno de niños no acompañados a sus países de origen. Varios Estados Miembros están realizando esfuerzos para preparar el terreno para el retorno obligatorio de niños a países como Afganistán e Irak.

Cuando el retorno de niños que no necesitan protección internacional esté previsto, deben existir salvaguardas de protección del niño.

El ACNUR subraya que el retorno de niños, incluyendo aquellos que no necesitan protección internacional, debe gozar de las salvaguardas necesarias y las medidas prácticas para garantizar que los derechos del niño y su bienestar sean respetados. Esto incluye una evaluación cuidadosa del interés superior del menor, que debe ser una consideración primordial en todas las medidas que se tomen concernientes a los niños. El ACNUR insta a que las actuaciones relacionadas con el retorno de niños sea un aspecto que encaje dentro de un trabajo más amplio de desarrollo de los sistemas de protección de la infancia en los países de origen.

[La gestión de fronteras](#)

Asegurar que la gestión de fronteras no impida el derecho fundamental de solicitar y obtener asilo en la UE.

Se espera que se produzcan avances significativos en la revisión del Reglamento FRONTEX durante la Presidencia belga de la UE. El ACNUR insta

a todos los agentes a asegurarse de que la revisión incorpore los elementos de la propuesta de la Comisión Europea que se refieren a la obligación de FRONTEX y de aquellos Estados que participen en operaciones conjuntas de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales, incluido el derecho de asilo.

La Decisión del Consejo adoptada en febrero de 2010 sobre la interceptación en el mar sigue siendo una fuente de controversia. En opinión del ACNUR, sin embargo, ésta representa un paso adelante. La Decisión reafirma claramente las obligaciones de no devolución de los Estados Miembros y requiere estándares específicos para el desembarco de personas interceptadas o rescatadas en el mar. Sin embargo el verdadero desafío será la aplicación de dichas directrices. El ACNUR insta a la Presidencia y a las partes implicadas a mantener una estrecha vigilancia de las políticas y prácticas de gestión de fronteras, con el objeto de garantizar que las acciones en las fronteras exteriores de la UE estén en consonancia con los principios de protección expresados en la Carta Europea de Derechos Fundamentales, en el Tratado de Lisboa y en el acervo comunitario de asilo.

ACNUR Junio 2010

ⁱ Véase Consejo de la Unión Europea, Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, 24 de septiembre de 2008, Doc. 13440/08, Parte IV (aprobada por el Consejo Europeo los días 15-16 de octubre de 2008), disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7285.pdf>; Consejo de la Unión Europea, Programa de Estocolmo - Una Europa abierta y segura para servir y proteger a los ciudadanos; DO C 115/1, 4.5.2010, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7284.pdf>.

ⁱⁱ Alto Comisionado para los Refugiados, Mejora de los procedimientos de asilo: Análisis comparativo y recomendaciones para la legislación y la práctica - Principales conclusiones y recomendaciones, marzo de 2010, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bab55752.html>.

ⁱⁱⁱ Gestión de Calidad de los sistemas de asilo y Proyecto de Mecanismo de Evaluación de Europa Central y Sub-Región Oriental (ASQAEM por sus siglas en inglés), un proyecto del ACNUR llevado a cabo con la financiación del FER en colaboración con Austria, Bulgaria, Alemania, Hungría, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia, septiembre de 2008 - febrero de 2010.

^{iv} "Avanzando en el desarrollo de la calidad", proyecto del ACNUR financiado por el FER, en colaboración con Austria, Bulgaria, Chipre, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia y el Reino Unido, en ejecución desde abril 2010 hasta septiembre 2011.

^v Véase nota ii.