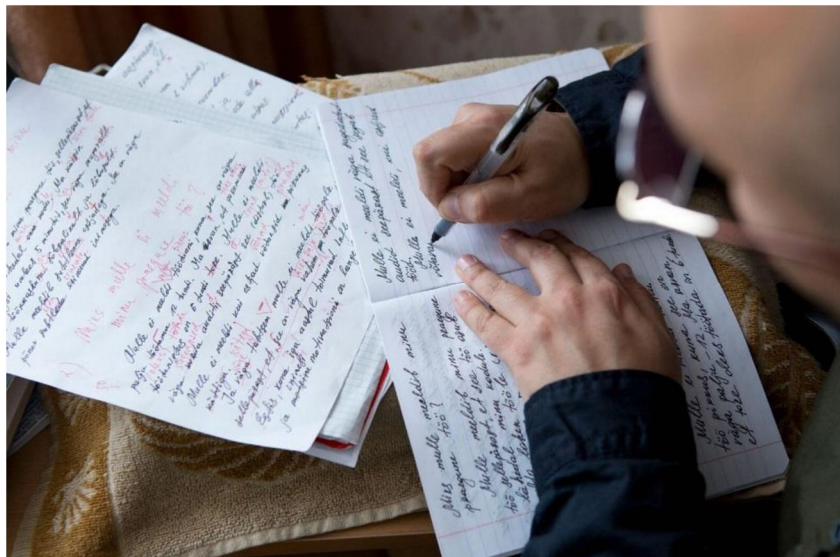


Recomendaciones actualizadas de ACNUR a la República de Estonia para su Presidencia del Consejo de la Unión Europea

Julio - Diciembre 2017¹

Estonia: un refugiado aprende estonio



© ACNUR/UNHCR/ Annika Haas

La República de Estonia ocupará por primera vez la Presidencia del Consejo de la Unión Europea en un momento importante de la reactivación y el desarrollo de las políticas sobre asilo y migración de la Unión Europea (UE).

Pese a la existencia del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), hay diferencias significativas en la aplicación del acervo comunitario en materia de asilo y deficiencias fundamentales —y a veces sistémicas— en algunos sistemas de asilo nacionales. Los Estados miembros de la UE deben aplicar plenamente el acervo comunitario. Paralelamente, la reforma del SECA es una oportunidad importante para armonizar al alza normas y prácticas, al mismo tiempo que se abordan desde un enfoque de protección y de

¹ Estas recomendaciones deben leerse junto con las propuestas de ACNUR, Mejorar la protección de los refugiados en la Unión Europea y en el mundo. Propuestas de ACNUR para recuperar la confianza mediante una mejor gestión, colaboración y solidaridad, de diciembre de 2016, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/585b97524.html>, así como con los comentarios más detallados de ACNUR sobre las propuestas de la Comisión Europea para reformar el Sistema Europeo Común de Asilo.

principios las deficiencias que quedaron de manifiesto durante los sucesos de 2015 y 2016.

En relación con la participación más allá de las fronteras de la UE, se han propuesto varias iniciativas tanto en el ámbito de la Unión como a nivel global. Es fundamental basarse en ellas para garantizar que la UE participa externamente en la protección, la asistencia y la búsqueda de soluciones para los refugiados.

En diciembre de 2016, ACNUR formuló una serie de recomendaciones conjuntas a la República de Malta y a Estonia para sus respectivas presidencias del Consejo de la Unión Europea². Teniendo en cuenta las novedades políticas y operativas más recientes, los logros de Malta durante su Presidencia, el programa conjunto de la troika presidencial de Estonia, Bulgaria y Austria³, y las prioridades y el programa de Estonia⁴, ACNUR desea actualizar sus recomendaciones proponiendo cuatro aspectos clave en los que Estonia podría centrarse durante su mandato. Estos aspectos están interrelacionados y deberán promoverse en paralelo.

1. Una UE involucrada más allá de sus fronteras

A. Movilizar apoyo para el desarrollo del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados y el Pacto Mundial sobre Refugiados

La Declaración de Nueva York⁵ pide la distribución de la responsabilidad global para dar una respuesta efectiva al creciente número de desplazados forzosos. El principio de la distribución de la responsabilidad global se desarrolla en el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (*Comprehensive Refugee Response Framework*, CRRF en inglés)⁶. Las importantes novedades de la política de la UE⁷ son concomitantes con el trabajo de seguimiento del CRRF y las consultas que preceden a la elaboración del Pacto Mundial sobre Refugiados. En ese contexto, es fundamental el carácter complementario de la financiación de la ayuda al desarrollo y el apoyo político a los países de acogida. Cuando la UE comience en 2018 a planificar su ciclo de programación de 2020-2027, será clave la sensibilización temprana para la inclusión de los refugiados y las comunidades de acogida en la respuesta al desarrollo. Esto debería contribuir en última instancia a incorporar cuestiones relacionadas con el desplazamiento forzado de forma transversal en la cooperación para el desarrollo de la UE.

² Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR), *Recommendations to Malta and Estonia for the Presidency of the Council of the European Union*, diciembre de 2016, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/586520344.html>.

³ Consejo de la Unión Europea, *Impulsar la Agenda estratégica. Programa de 18 meses del Consejo (1 de julio de 2017 – 31 de diciembre de 2018)*, 2 de junio de 2017, disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9934-2017-INIT/en/pdf>.

⁴ Véanse *Prioridades de la presidencia estonia* y *Programme of the Estonian Presidency*, disponibles en: https://ec.europa.eu/spain/news/estonia-council_es y <https://www.eu2017.ee/programme>.

⁵ Asamblea General de la ONU, *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes: resolución aprobada por la Asamblea General*, 3 de octubre de 2016, A/RES/71/1, disponible en: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/A_RES_71_1_S.pdf.

⁶ *Ibid.*, anexo I.

⁷ Incluyen la comunicación de 2016 *Vivir con dignidad: de la dependencia de ayudas a la autonomía*, las conclusiones del Consejo de 2016 sobre desplazamiento forzado y desarrollo, las conclusiones del Consejo tituladas *Poner en práctica el nexo entre lo humanitario y el desarrollo*, de 2017; y el nuevo *Consenso Europeo sobre Desarrollo*, de 2017. Estos documentos de política reflejan la Declaración de Nueva York, pues todos ellos abogan por un enfoque integral del desplazamiento forzado en el mundo.

ACNUR recomienda que la Presidencia estonia:

- Dé visibilidad al Marco de Respuesta Integral para los Refugiados y al Pacto Mundial sobre Refugiados para garantizar que el proceso de su desarrollo e implementación ocupe un lugar destacado en la agenda de la UE. Organizar un evento de recapitulación sobre el apoyo de la UE en la etapa previa al Pacto Mundial sobre Refugiados sería de utilidad para las consultas sobre la elaboración de éste.
- Anime a los Estados miembros y a las instituciones de la UE a que proporcionen fondos adicionales y sustanciales a los países que acogen a un gran número de refugiados. Esto se podría hacer también en el marco de las reuniones del Grupo de Trabajo sobre ayuda humanitaria y ayuda alimentaria (COHAFA) y del Grupo “Cooperación para el Desarrollo” (CODEV). En este contexto, los Estados miembros y las instituciones de la UE deberán garantizar una mejor coordinación entre sus contribuciones bilaterales y multilaterales.
- Procure hacer realidad el nexo entre lo humanitario y el desarrollo. Esto se podría lograr animando a los Estados miembros y las instituciones de la UE para que hagan uso de su peso político para favorecer la inclusión de los refugiados en los planes nacionales de desarrollo de los países de acogida, a fin de garantizar que, en el espíritu de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los refugiados puedan beneficiarse en particular de los servicios de educación y de salud, así como del acceso al mercado laboral.

B. Aumentar el acceso al reasentamiento y desarrollar vías de admisión complementarias

Las contribuciones de la UE al reasentamiento global siguen siendo modestas, pues en 2016 fueron reasentadas 14.205 personas en 17 Estados miembros de la Unión⁸. Ante el número sin precedentes de personas desplazadas forzadas en el mundo y la importante reducción del reasentamiento en Estados Unidos, incluso desde Turquía, los Estados miembros de la UE deberán aumentar de forma significativa sus cupos de reasentamiento para responder a las necesidades de todas las poblaciones refugiadas en situación prolongada. En la medida de lo posible, estos cupos deberán estar alineados con la Proyección de las Necesidades Mundiales de Reasentamiento de ACNUR (alrededor de 1,2 millones de personas en todo el mundo en 2018)⁹, y complementarse con otras vías de admisión para que los refugiados accedan a la protección. Esa actuación sería coherente con la Declaración de Nueva York y el CRRF.

Se podrían ampliar las oportunidades para el reasentamiento y establecer vías complementarias en los países pilotos del CRRF, los países del Programa Regional de Desarrollo y Protección y del Pacto sobre Migración, así como en otros países de primer asilo situados en rutas estratégicamente importantes de entrada en Europa, como Libia y Níger.

Hace falta impulsar el trabajo sobre la propuesta de un Marco de Reasentamiento de la Unión¹⁰ durante la Presidencia estonia. Esta

⁸ Eurostat, *Resettled persons by age, sex and citizenship, Annual data*, disponible en: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyresa&lang=en.

⁹ Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2018*, 12-14 de junio de 2017, disponible en: <http://www.unhcr.org/protection/resettlement/593a88f27/unhcr-projected-global-resettlement-needs-2018.html>.

¹⁰ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, COM(2016) 468 final*, 13 de julio de 2016, disponible en: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc556e7fc070156ea738cf90119.do>.

propuesta es una novedad oportuna y bienvenida, pero debe ser consistente con los principios humanitarios y de protección que rigen el reasentamiento.

ACNUR recomienda que la Presidencia estonia:

- Anime a todos los Estados miembros de la UE a que adopten cupos de reasentamiento anuales fiables para responder a diversas poblaciones de refugiados en situaciones prolongadas y a que cumplan los compromisos que han contraído en virtud de las conclusiones del Consejo en relación con el reasentamiento de julio de 2015¹¹
- Explore con los Estados miembros de la UE, con el apoyo específico de la Comisión Europea y de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) cuando sea factible, oportunidades para el reasentamiento y el desarrollo de vías complementarias desde los países del CRRF, del Programa Regional de Desarrollo y Protección y del Pacto sobre Migración.
- Promueva el trabajo sobre la propuesta de Marco de Reasentamiento de la Unión, garantizando que refleja el reasentamiento como un instrumento de protección y una solución duradera, que está alineada con el orden internacional existente y que es sensible a las necesidades de reasentamiento mundiales.

C. Reforzar la protección internacional en los Balcanes Occidentales como parte del proceso de preadhesión

ACNUR expresa su satisfacción por la inversión realizada por las instituciones y agencias de la UE, incluidos la EASO y Frontex, en el desarrollo de una gestión de fronteras sensible a la protección y el fortalecimiento de los sistemas de asilo y migración en países de los Balcanes Occidentales, y sigue estando dispuesto a respaldarla plenamente. Se han hecho avances en algunas áreas, pero quedan lagunas por cubrir. En algunos casos, las autoridades no garantizan que los solicitantes de asilo y las personas que necesitan protección internacional reciban un trato que respete plenamente sus derechos humanos. En marzo de 2017, el Consejo Europeo renovó su compromiso de involucrarse a todos los niveles para apoyar a los países de los Balcanes Occidentales en la realización de reformas y proyectos orientados a la UE¹². Por tanto, es oportuno que la Presidencia estonia mantenga el impulso de los países de los Balcanes Occidentales para establecer más sistemas de gestión de la migración y de asilo sensibles a la protección, oportunidades de integración, y sistemas de registro civil y documentación para personas en riesgo de apatridia.

ACNUR recomienda que la Presidencia estonia:

- Promueva iniciativas centradas en los Balcanes Occidentales encaminadas a garantizar unas condiciones de acogida de calidad, dar acceso a procedimientos de asilo justos y eficientes, permitir que los refugiados ejerzan sus derechos y se integren plenamente en los países de llegada, e identificar efectivamente a las personas en riesgo de apatridia y garantizar su acceso al registro civil y a documentación que confirme su identidad y nacionalidad.

¹¹ Consejo de la Unión Europea, *Resultados de la reunión del Consejo*, sesión n.º 3405, Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, Bruselas, 20 de julio de 2015, disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/jha/2015/07/20/>.

¹² Consejo Europeo, *Conclusiones del presidente del Consejo Europeo (9 de marzo de 2017)*, Bruselas, 9 de marzo de 2017, disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5581-2017-INIT/es/pdf>.

- Apoye a la EASO en sus actividades de fomento de la capacidad para los Balcanes Occidentales, lo que incluye animar a todos los Estados miembros de la UE a que proporcionen expertos y oportunidades para visitas de estudio cuando sea pertinente.
- Ejercer un firme liderazgo en el Consejo, incluso en el Grupo “Ampliación y Países en Negociaciones de Adhesión a la UE”, para garantizar que se cumplen íntegramente los criterios sobre asilo para la adhesión de los capítulos 23 y 24.

2. Una EU preparada

A. Establecer planes de contingencia y medidas de preparación

Los planes de contingencia y las medidas de preparación son esenciales para responder con eficacia a posibles llegadas futuras de un número significativo de personas. Sin embargo, estas medidas aún no están desarrolladas sistemáticamente en toda la UE. Todos los Estados miembros de la UE y países candidatos deberán elaborar planes de emergencia de forma concertada para evitar la respuesta fragmentada que presenciamos en 2015 y 2016.

Las oportunidades para avanzar en la planificación de contingencias en los próximos seis meses se derivan del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas¹³ adoptado en septiembre de 2016, que incluye disposiciones sobre la preparación. Además, la propuesta de refundición de la Directiva sobre Condiciones de Acogida que se está debatiendo actualmente en el Consejo incluye una disposición que instituye la planificación de emergencia obligatoria¹⁴.

ACNUR recomienda que la Presidencia estonia:

- Apoye la implementación y la plena puesta en marcha de las actividades de la EASO y de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, incluidas las relativas a emergencias y preparación. Esto conlleva alentar a los Estados miembros de la UE a que designen a personal cualificado para formar parte de los correspondientes equipos de reserva para el despliegue.
- Apoye la disposición sobre planes de contingencia obligatorios contenida en la propuesta de Directiva sobre Condiciones de Acogida refundida, así como la incorporación de planes de contingencia obligatorios en todos los instrumentos propuestos pertinentes del SECA, especialmente en la propuesta de Reglamento de la Agencia de Asilo de la Unión Europea¹⁵.
- Establezca un mecanismo de coordinación en el ámbito de la UE para que los Estados miembros de la Unión y otros países pertinentes elaboren planes de contingencia de forma concertada. La EASO y la Agencia de Asilo de la UE propuesta estarían en posición óptima para liderar esa coordinación, y ACNUR podría dar un apoyo basado en su propia experiencia. Las reuniones del

¹³ Consejo de la UE y Parlamento Europeo, *Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005(267/CE del Consejo*, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=SK>.

¹⁴ Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)*, Bruselas, 13 de julio de 2016, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0465&from=EN>.

¹⁵ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010*, Bruselas, 4 de mayo de 2016, disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-271-ES-F1-1.PDF>.

3. Una UE que proteja

A. Implementar el SECA y fomentar la solidaridad

A pesar de la existencia del SECA, sigue habiendo una gran variedad de normas y prácticas en la UE. ACNUR ha observado sistemáticamente que las normas y prácticas de algunos Estados miembros de la UE no se ajustan al derecho internacional. Es fundamental que los Estados miembros de la UE implementen plenamente el actual acervo comunitario en materia de asilo para garantizar unas condiciones y procedimientos de acogida de calidad y apoyen la implementación del Reglamento de Dublín¹⁶. Garantizar unas condiciones y procedimientos de acogida de calidad contribuiría también a reducir el ulterior desplazamiento y los riesgos de violencia sexual y de género.

La implementación efectiva del Reglamento de Dublín y de las dos Decisiones sobre reasentamiento¹⁷ podría fomentar la solidaridad entre los Estados miembros de la UE y con los solicitantes. Los Estados miembros de la UE deben implementar de manera efectiva el Reglamento de Dublín, lo que incluye hacer uso de las facultades discrecionales que les confiere el Reglamento para facilitar la reagrupación familiar. Las dos Decisiones del Consejo sobre reasentamiento son hasta ahora los únicos instrumentos jurídicos concebidos específicamente para compartir la responsabilidad y facilitar el acceso a la protección de los solicitantes de asilo en los Estados miembros de la UE sometidos a una presión especial. Sin embargo, los progresos en la implementación de las Decisiones siguen siendo lentos.

ACNUR recomienda que la Presidencia estonia:

- Use todos los foros disponibles, incluidas las reuniones del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior y del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (CEIFA), para animar a todos los Estados miembros de la UE a implementar plenamente la legislación y las políticas de asilo vigentes en la UE con miras a garantizar unas condiciones y procedimientos de acogida de calidad.

¹⁶ Esto incluye brindar a los solicitantes de asilo la oportunidad efectiva de presentar sus solicitudes de asilo, garantizar condiciones de acogida adecuadas y garantizar que los procedimientos de asilo, incluidos los plazos, se ajustan a la legislación aplicable de la Unión Europea. Esto significa también que sólo se recurrirá a la detención como medida excepcional y de último recurso, cuando se determine que es necesaria, razonable y proporcionada para un fin legítimo, con alternativas a la detención realmente disponibles y accesibles y la previsión de una revisión judicial sin demora.

¹⁷ Consejo de la Unión Europea, *Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo de 14 de septiembre de 2015 relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia*, 14 de septiembre de 2015, disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2015_239_R_0011, y Consejo de la Unión Europea, *Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo de 22 de septiembre de 2015 por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia*, 22 de septiembre de 2015, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32015D1601>.

- Pida a los Estados miembros que adopten medidas para reducir el riesgo de violencia sexual y de género, lo que incluye la mejora de las condiciones de acogida y las disposiciones funcionales sobre traslados de Dublín.
- Anime a los Estados miembros de la UE a implementar plenamente el Reglamento de Dublín para permitir la rápida reagrupación familiar, lo que incluye el uso de las facultades discrecionales que les confiere en Reglamento cuando sea necesario.
- Pida a todos los Estados miembros de la UE que apoyen iniciativas destinadas a facilitar la reubicación y apoye la opinión de la Comisión Europea de que las obligaciones legales de los Estados miembros de la UE no se extinguen cuando expiren las Decisiones sobre reubicación en septiembre de 2017¹⁸.

B. Continuar el trabajo sobre la reforma del SECA

Algunos aspectos de las propuestas de la Comisión Europea se centran en proporcionar protección internacional fuera de la UE, de una manera que contradice los compromisos de la UE con la distribución de la responsabilidad global. Esto incluye la propuesta de uso obligatorio de procedimientos de admisibilidad basados en los conceptos de primer país de asilo y tercer país seguro. ACNUR reitera que las disposiciones sobre admisibilidad no son actualmente aptas para su uso obligatorio en toda la UE¹⁹. ACNUR ha sugerido que, en vez de centrar la atención en la protección fuera de la UE, se utilicen procedimientos justos y eficientes que garanticen el rápido acceso a protección de quienes la necesitan y faciliten el retorno de quienes no la necesitan²⁰.

Las propuestas de la Comisión Europea se centran también en prevenir movimientos secundarios irregulares dentro de la UE, incluso mediante sanciones a los solicitantes. ACNUR reconoce que los movimientos secundarios pueden entrañar considerables riesgos y desafíos tanto para las personas como para los Estados. Sin embargo, es posible que plantearse únicamente medidas punitivas para abordar estos movimientos solo sirva para disuadir a los solicitantes de registrarse en el Estado miembro de la UE al que llegaron. Los Estados miembros de la UE deben centrarse en crear incentivos en vez de recurrir únicamente a sanciones. En este contexto, hay que considerar y abordar los factores que impulsan los movimientos secundarios.

ACNUR respalda el énfasis puesto en las salvaguardias de procedimiento para las propuestas de reforma del SECA, en cuestiones tales como el derecho de los solicitantes a información y a asistencia y representación jurídicas en todas las etapas. Asimismo, ACNUR acoge con satisfacción la mejora de las salvaguardias para las personas con necesidades específicas

¹⁸ Véase, por ejemplo, Comisión Europea, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Duodécimo informe sobre reubicación y reasentamiento*, COM(2017) 260 final, p. 12, 16 de mayo de 2017, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2017:260:FIN>.

¹⁹ Véase Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR), *Mejorar la protección de los refugiados en la Unión Europea y en el mundo. Propuestas de ACNUR para recuperar la confianza mediante una mejor gestión, colaboración y solidaridad*, p. 13, diciembre de 2016, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/585b97524.html>.

²⁰ Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR), *Mejorar la protección de los refugiados en la Unión Europea y en el mundo. Propuestas de ACNUR para recuperar la confianza mediante una mejor gestión, colaboración y solidaridad*, diciembre de 2016, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/585b97524.html>.

de procedimiento y de recepción, como los menores no acompañados y separados. Sin embargo, es improbable que estas salvaguardias reforzadas compensen las consecuencias estrictas y adversas del incumplimiento. Este es el caso especialmente si los solicitantes no pueden beneficiarse de estas salvaguardias reforzadas en las primeras etapas de los procedimientos o si solo se proporcionan cuando las solicitudes tienen posibilidades de éxito.

ACNUR recomienda que la Presidencia estonia:

- Adopte un enfoque orientado a la protección para la reforma del SECA, en particular garantizando que se respetan las salvaguardias de procedimiento y los principios de protección clave.
- Apoye la eliminación de referencias a cualquier uso obligatorio de los procedimientos de admisibilidad en las propuestas de la Comisión Europea. Por el contrario, los Estados miembros de la UE deben plantearse dar prioridad a las solicitudes manifiestamente fundadas y a los procedimientos acelerados para las solicitudes manifiestamente infundadas, con todas las salvaguardias pertinentes.
- Anime a los Estados miembros de la UE a que centren la atención en los incentivos a fin de prevenir movimientos secundarios, lo que incluye dar la oportuna prioridad a la reagrupación familiar en virtud del Reglamento de Dublín, incluso antes de los controles de admisibilidad, la armonización al alza de las normas de procedimiento y de la eficiencia, así como el acceso temprano al mercado laboral en todos los Estados miembros de la UE.
- Se haga eco del énfasis de la Comisión Europea en el fortalecimiento de las salvaguardias de procedimiento (por ejemplo, sobre información, asistencia y representación jurídicas, custodia) y al mismo tiempo anime a los Estados miembros de la UE a que se aseguren de que estas salvaguardias están disponibles lo antes posible después de presentarse la solicitud y no se proporcionan únicamente cuando las solicitudes tienen posibilidades de éxito.

C. Asegurar el acceso al espacio de protección de la UE

Las prácticas y orientaciones políticas actuales pueden dar lugar a que se limite o se impida de hecho el acceso al espacio de protección de la UE. Además del uso propuesto de procedimientos de admisibilidad obligatorios, varios Estados miembros de la UE intentan actualmente limitar el acceso a su territorio, incluso a través de sus fronteras marítimas, de una manera incompatible con las obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional y de la legislación de la UE. Estas prácticas deben cesar. La derivación adecuada de personas que puedan necesitar protección internacional y las operaciones de búsqueda y salvamento de personas en peligro en el mar son componentes fundamentales de la gestión integrada de las fronteras europeas.

Las disposiciones relativas a las llegadas a la UE deben estar bien gestionadas, lo que incluye mejorar el registro. Las prácticas actuales en relación con el registro presentan amplias variaciones en la Unión. Las bases de datos nacionales y de la UE existentes no se comunican satisfactoriamente entre sí, lo que da lugar a duplicaciones. ACNUR ha propuesto el establecimiento de un sistema de registro integrado para facilitar

una tramitación ordenada de las llegadas, el acceso a protección, los controles de seguridad y la reagrupación familiar. Este sistema integrado podría basarse en Eurodac y otras bases de datos existentes.

De manera complementaria, para mantener un sistema creíble de asilo de la UE es importante una política de retornos que funcione. ACNUR toma nota del Plan de Acción renovado sobre retornos²¹ y de su Recomendación conexas²², sobre los que ya se está llevando a cabo una labor de seguimiento. En este contexto, ACNUR recuerda que las devoluciones deben tener lugar con pleno respeto de los derechos fundamentales y la dignidad. El retorno forzoso solo puede producirse previo rechazo en un procedimiento justo, tras ofrecer oportunidades de retorno voluntario y ausencia de consideraciones concluyentes de índole humanitaria o relacionadas con la apatridia. Cuando existan motivos para la detención con arreglo a la Directiva sobre Retorno²³, es preciso considerar previamente alternativas a esta. También es fundamental que se disponga de asesoramiento previo a la partida, apoyo para la reintegración, y supervisión tras el retorno.

ACNUR recomienda que la Presidencia estonia:

- Promueva procedimientos justos y eficientes en el seno de la UE y la implementación de una gestión integrada de fronteras europeas que cumpla y respete plenamente el derecho internacional, los derechos fundamentales de la UE y los mecanismos de rendición de cuentas correspondientes.
- Apoye el establecimiento de un sistema integrado de registro de la UE, basado en la propuesta de Eurodac, el trabajo del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Sistemas de Información e Interoperabilidad y la propia competencia de Estonia en asuntos relativos a las tecnologías de la información.
- Se asegure de que el trabajo acerca del Plan de Acción renovado sobre retornos y su Recomendación conexas, así como su implementación, cumplen las salvaguardias y principios clave.

D. Dar prioridad a las medidas para proteger a menores y apátridas

La Presidencia estonia desempeñará un papel fundamental en el seguimiento de los compromisos de los Estados miembros de abordar las carencias en materia de protección que afectan a los menores²⁴. En este contexto, pueden ser útiles las recomendaciones derivadas del proceso consultivo establecido conjuntamente por ACNUR-UNICEF-CIR²⁵. ACNUR considera que los menores no deben ser detenidos con fines relacionados

²¹ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a una política de retorno más eficaz en la Unión Europea - Un Plan de Acción renovado*, COM(2017) 200, 2 de marzo de 2017, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2017%3A200%3AFIN>.

²² Comisión Europea, *Recomendación de la Comisión de 7.3.2017 sobre la manera de lograr que los retornos sean más eficaces al aplicar la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo*, C(2017) 1600, 7 de marzo de 2017, disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/ES/C-2017-1600-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>.

²³ Consejo de la Unión Europea y Parlamento Europeo, *Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular*, 16 de diciembre de 2008, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115>.

²⁴ El 8 de junio de 2017, el Consejo de la Unión Europea acogió con satisfacción la Comunicación de la Comisión Europea sobre "la protección de los menores migrantes" de 12 de abril de 2017. Véase Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones sobre la protección de los menores migrantes*, 8 de junio de 2017, disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10085-2017-INI1/es/pdf>.

²⁵ Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR), UNICEF, Comité Internacional de Rescate, *Discussion Paper on a Possible Way Forward to Strengthened Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children*, disponible en: <https://data2.ACNUR.org/ar/documents/download/53109>.

con la inmigración, cualquiera que sea su situación legal o migratoria o la de sus progenitores, ya que no redundaría en el interés superior del menor. En cambio, hay que introducir disposiciones adecuadas en materia de atención y alternativas a la detención²⁶. Además, el fortalecimiento de una tutela efectiva y protectora puede asegurar que el interés superior del menor es el factor determinante a la hora de identificar soluciones para los menores.

En cuanto a las personas apátridas, a menudo las que se encuentran entre las poblaciones de refugiados y migrantes en Europa permanecen sin identificar como tales y por tanto sin protección. Las personas apátridas deben recibir protección efectiva sobre la base de su apatridia. Es, pues, fundamental que los Estados miembros de la UE registren a las personas que se declaren apátridas como tales a su llegada, incluso mediante el Reglamento sobre Eurodac y a través de la armonización de las prácticas de registro. Todos los Estados miembros de la UE deben establecer e implementar asimismo procedimientos de determinación de la apatridia para garantizar la identificación de las personas apátridas y el disfrute de los derechos que les confiere la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954²⁷. Los cuatro Estados miembros de la UE que aún no lo han hecho deben adherirse a esta Convención. Además, existe un riesgo real de apatridia para muchos de los hijos de personas refugiadas y migrantes nacidos en Europa, ya sea porque sus progenitores son apátridas o porque no pueden transmitirles su nacionalidad. Por consiguiente, todos los Estados miembros de la UE deben adherirse a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia, de 1961²⁸, e implementar plenamente sus disposiciones. ACNUR convocará en 2019 una Reunión de Alto Nivel sobre Apatridia para evaluar los logros, mostrar las buenas prácticas y posibilitar que los Estados adquieran compromisos de actuación para abordar la apatridia en los cinco años restantes de la campaña de ACNUR para acabar con la apatridia. ACNUR cuenta con la UE y sus Estados miembros para que ayuden a garantizar que en este evento se anuncian muchos logros y compromisos concretos.

ACNUR recomienda que la Presidencia estonia:

- Muestre liderazgo para promover el fin de la detención de menores por cuestiones relacionadas con la inmigración y para animar a todos los Estados miembros de la UE a explorar activamente medidas de atención alternativas que sean accesibles y adecuadas para menores. Esto es especialmente pertinente en el contexto de la reforma del SECA y de la implementación de los instrumentos existentes, como la Directiva sobre Retorno.
- Pida a los Estados miembros de la UE que sigan reforzando las disposiciones relativas a la tutela en los instrumentos del SECA. Esto incluye prever la designación de un tutor (*ad hoc*) a la mayor

²⁶ Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR), *UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context*, enero de 2017, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/5885c2434.html>.

²⁷ Asamblea General de la ONU, *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas*, 28 de septiembre de 1954, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 360, p. 125, disponible en: <http://www.refworld.org/es/docid/4c0f4b782.html>.

²⁸ Asamblea General de la ONU, *Convención para Reducir los Casos de Apatridia*, 30 de agosto de 1961, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 989, p. 221, disponible en: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c0f4e062>.

brevidad, así como hacer referencia expresa a los requisitos que han de reunir los tutores y al hecho de que estos deben garantizar el interés superior y el bienestar del menor.

- Dé seguimiento a las Conclusiones del Consejo sobre la Apatridia, de diciembre de 2015²⁹, animando a emprender más acciones e intercambios de información y buenas prácticas, incluso sobre procedimientos de determinación de la apatridia y sobre prevención de la apatridia en el nacimiento. Esto podría hacerse sobre todo por medio de una reunión sobre buenas prácticas organizada en asociación con la plataforma sobre la apatridia de la Red Europea de Migración (REM).

4. Una UE que integre

A. Apoyar y facilitar la integración

La construcción de la cohesión social, la estabilidad y la seguridad exige que las comunidades estén bien preparadas para recibir refugiados. Por su parte, los refugiados deben recibir apoyo para desarrollar su potencial en sus nuevas comunidades. Sin embargo, algunos Estados miembros de la UE no dedican los recursos necesarios a apoyar la integración completa, lo que incluye sus dotaciones nacionales del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI). Como mínimo, es esencial que los Estados miembros de la UE aporten anualmente, sin excepciones, los recursos destinados a integración a través del FAMI. ACNUR ha propuesto que todos los Estados miembros de la UE dediquen cada año a la integración el 30% de sus fondos del FAMI³⁰.

Además, un estatuto de protección seguro es fundamental para que la integración tenga éxito. La incertidumbre puede tener repercusiones importantes en la capacidad de los refugiados para integrarse, por ejemplo para el acceso a una vivienda o a unas perspectivas de empleo adecuadas. Los beneficiarios de la protección internacional necesitan la certeza que otorgan la concesión oportuna de un estatuto de protección seguro, que no debe estar sujeto a revisión periódica, y los derechos de residencia asociados.

Finalmente, existen vínculos directos entre la reagrupación familiar, la salud mental y el éxito de la integración. La unidad familiar es, pues, un principio fundamental que hay que salvaguardar. Sin embargo, a menudo la reagrupación familiar es difícil desde el punto de vista jurídico y práctico, tiene posibilidades limitadas de éxito y entraña riesgos de separación prolongada y costes de procedimiento considerables. En consecuencia, la necesidad de reagruparse rápidamente con los miembros de la familia es uno de los principales factores que impulsan los movimientos ulteriores irregulares. Esto

²⁹ Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones del Consejo sobre la apatridia*, 4 de diciembre de 2015, disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/12/04-council-adopts-conclusions-on-statelessness/>.

³⁰ Véase Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR), *Mejorar la protección de los refugiados en la Unión Europea y en el mundo. Propuestas de ACNUR para recuperar la confianza mediante una mejor gestión, colaboración y solidaridad*, p. 19, diciembre de 2016, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/585b97524.html>.

puede abordarse efectivamente ampliando y facilitando el acceso a la reagrupación familiar de los beneficiarios de protección internacional.

ACNUR recomienda que la Presidencia estonia:

- Con la Comisión Europea, promueva el uso pleno de los recursos del FAMI disponibles para la integración, y explore vías para aumentar el acceso a financiación de los actores de integración locales (por ejemplo, autoridades locales, ONG locales) y para prestar el apoyo económico a la reagrupación familiar.
- Apoye medidas destinadas a proporcionar a los refugiados y otras personas en necesidad de protección internacional un estatuto seguro y estable, así como a alinear los derechos y obligaciones de los beneficiarios de protección subsidiaria con los de los refugiados. Esto reviste especial importancia en el contexto de los debates sobre el Reglamento sobre Reconocimiento propuesto³¹.
- Inicie contactos entre los Estados miembros de la UE en relación con medidas destinadas a prever disposiciones unas efectivas sobre reagrupación³². En particular, la Presidencia podría centrarse en asegurar el acceso de los beneficiarios de la protección subsidiaria a la reagrupación familiar con arreglo a las mismas reglas favorables que se aplican a los refugiados.

Junio de 2017

³¹ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el 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 y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración*, COM(2016) 466 final, 13 de julio de 2016, disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-466-ES-F1-1.PDF>.

³² Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR), *Mejorar la protección de los refugiados en la Unión Europea y en el mundo. Propuestas de ACNUR para recuperar la confianza mediante una mejor gestión, colaboración y solidaridad*, diciembre de 2016, p. 6, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/585b97524.html>.