

# Recomendaciones de ACNUR a la República Eslovaca para su Presidencia del Consejo de la Unión Europea

Julio – Diciembre de 2016



Una madre refugiada iraquí conversa con familiares y amigos en su vivienda alquilada en Trnava.  
©ACNUR/Béla Szandelszky

La República Eslovaca ocupará la Presidencia del Consejo de la Unión Europea (UE) en un momento decisivo. La Comisión Europea ha propuesto una amplia agenda de reformas para abordar los importantes desafíos actuales del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) que se identificaron con motivo de las llegadas a gran escala del último año. Uno de los principales retos es la ausencia de un mecanismo eficaz para encauzar la solidaridad entre los Estados miembros y la solidaridad con las personas en necesidad de protección internacional. Algunas prioridades inmediatas son mejorar la situación humanitaria en Grecia y garantizar las salvaguardias en el contexto de la aplicación de la Declaración UE-Turquía. También es preciso intensificar los esfuerzos para abordar las causas fundamentales del desplazamiento, apoyar la estabilización de las personas desplazadas en los países de origen o de primer asilo/tránsito y desarrollar vías complementarias de acceso a la protección en Europa y en otras regiones.

En este contexto, ACNUR formula las recomendaciones siguientes a la Presidencia eslovaca:

## 1. Planificación de contingencia

---

La aplicación de la Declaración UE-Turquía dio lugar a una considerable reducción del número de llegadas a Grecia, mientras que el número de llegadas a Italia es similar a las cifras de 2015. Sin embargo, la experiencia de los últimos meses indica que las tendencias en materia de llegadas y las condiciones humanitarias pueden cambiar con gran rapidez. Es preciso llevar a cabo una planificación de contingencia integral y regular, tanto de ámbito nacional como de la UE, en asociación con todos los actores fundamentales y con las autoridades nacionales, para aumentar el grado de preparación dentro de la UE. ACNUR reconoce el importante papel que ha asumido la Comisión y celebra el mayor protagonismo de la nueva Agencia de Asilo de la UE propuesta en la planificación de contingencia y la respuesta de emergencia, tal como se prevé en la propuesta de la Comisión. Junto con sus socios, ACNUR está dispuesto a seguir apoyando la elaboración de planes de contingencia y las medidas de preparación tanto en el ámbito nacional como de la UE, y a prestar asistencia a la Presidencia en relación con tales actividades.

### Recomendaciones:

ACNUR recomienda que la Presidencia eslovaca:

- Anime a las instituciones de la UE y a los Estados miembros, en colaboración con otras partes interesadas afectadas, a que realicen planes de contingencia integrales y a que garanticen la introducción de planes para diversas situaciones posibles; y
- refuerce la coordinación en el ámbito nacional y en la UE para garantizar una coordinación positiva entre todos los actores fundamentales que intervienen en la respuesta a las necesidades de las personas refugiadas, solicitantes de asilo y migrantes.

## 2. Reubicación

---

De las 49.000 personas que se calcula que hay en el territorio continental de Grecia desde el cierre de la frontera terrestre del norte, es probable que la mayoría puedan acogerse a la reubicación. Los solicitantes de asilo que reúnan los requisitos deben ser reubicados sin dilación en otros Estados miembros para proporcionarles acceso a los procedimientos de asilo y protección y para aliviar la situación en Grecia. Junto con las autoridades griegas y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), ACNUR está llevando a cabo un proceso de registro previo que puede ayudar a identificar a las personas que reúnan los requisitos para el reasentamiento, y está dispuesto a ofrecer mayor apoyo a la operación de reubicación. Los programas de reubicación son un instrumento importante para abordar la actual situación humanitaria en Grecia. Una interpretación amplia del cumplimiento de los requisitos en los programas debe incluir a los nacionales iraquíes que están actualmente en Grecia y a los solicitantes de asilo que han

llegado a la UE desde el establecimiento de los programas.

Ahora hay que superar los notables desafíos que surgen en la aplicación de los programas de reubicación. ACNUR ha emitido varias recomendaciones con objeto de abordar los desafíos actuales, como por ejemplo: la necesidad de mejorar la capacidad de acogida, tanto en Grecia e Italia como en los Estados miembros de reubicación, y las demoras y las preferencias prohibitivas en la “indicación” y la “ocupación” de las plazas disponibles por los Estados miembros de reubicación. El cuarto informe de la Comisión sobre reubicación y reasentamiento ha confirmado que es necesario redoblar con urgencia los esfuerzos en la aplicación de la reubicación habida cuenta de la situación humanitaria en Grecia y del incremento de las llegadas de personas que aptas para la reubicación en Italia. Cuando nos acercamos al ecuador del plazo de vigencia de las Decisiones del Consejo sobre reubicación, el índice de implementación de la reubicación es de sólo un 2%.

Según el último informe, hasta el 13 de junio de 2016, 24 Estados miembros habían ofrecido 8.090 plazas para reubicación. Algunos Estados miembros no han adquirido compromiso alguno. Sin embargo, ACNUR observa que el número real de plazas que se indica formalmente como disponibles y que pueden ser cubiertas dentro del periodo bimestral previsto normalmente sigue siendo muy inferior y no permite que Grecia e Italia reubiquen sin dilación a los solicitantes. Además, es preciso ampliar la capacidad de registro para garantizar el registro sin demora de los candidatos que reúnen los requisitos y su derivación al procedimiento de reubicación. Además, al haberse reducido en gran medida los movimientos secundarios desde Grecia e Italia, y dado que el nuevo mecanismo de solidaridad propuesto por la Comisión sigue el modelo del programa de reubicación, éste debe comenzar a funcionar de manera efectiva.

### **Recomendaciones:**

ACNUR recomienda que la Presidencia eslovaca:

- Anime a los Estados miembros a comprometer la cantidad íntegra de plazas de reubicación previstas en las Decisiones del Consejo para Grecia (63.302) e Italia (34.953) sin preferencias restrictivas;
- ayude a los Estados miembros a participar de manera más activa en la resolución de los obstáculos que se encuentren, y a reducir el tiempo de respuesta para la reubicación, lo que incluye aumentar la capacidad de tramitación de las solicitudes de reubicación y realizar entrevistas de seguridad dentro del plazo de dos semanas, en asociación con las autoridades griegas e italianas y las agencias pertinentes;
- emprenda iniciativas encaminadas a lograr la reubicación urgente de las personas vulnerables, especialmente los menores no acompañados y separados previa determinación del interés superior

- anime a la Comisión y a los Estados miembros a que adopten un enfoque inclusivo del derecho a reubicación y a que incluyan a los nacionales iraquíes que se encontraban en Grecia o Italia antes de los últimos cambios en el índice de reconocimiento de Eurostat, los cuales afectan a los criterios de elegibilidad;
- explore las posibilidades de reducir el umbral de los requisitos que han de cumplir los candidatos a la reubicación para incluir nacionalidades adicionales que probablemente necesiten protección internacional;
- anime a los Estados miembros a que usen el procedimiento de Dublín de manera más pragmática y expeditiva para facilitar la reagrupación de las familias dentro de la UE, con atención especial al traslado de menores no acompañados y separados; y;
- explore la posibilidad de que los Estados miembros que no participen temporalmente en la reubicación contribuyan durante un tiempo a cubrir los gastos de integración en que incurran los Estados participantes.

### 3. Reforma del SECA – Solidaridad

---

La Comunicación de la Comisión de 6 de abril de 2016, “Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales hacia Europa” expone cinco prioridades: establecer un sistema de asilo sostenible y justo que puede incluir la reforma del sistema de Dublín; reforzar el sistema Eurodac; lograr una mayor convergencia en el sistema de asilo europeo, por ejemplo mediante enmiendas de las Directivas sobre procedimientos de asilo, requisitos en materia de asilo y condiciones de acogida; prevenir los movimientos secundarios; y reformar la Oficina Europea de Apilo y condiciones de acogida; reformar la Oficina de Apoyo a Asilo (EASO) para transformarla en una Agencia de Asilo de la UE<sup>1</sup>.

En marzo de 2016, ACNUR dio a conocer sus recomendaciones para el desarrollo de un sistema europeo efectivo que permita la asignación de responsabilidades hacia los solicitantes de asilo sobre la base de la solidaridad<sup>2</sup>. Entre ellas figuraban la propuesta de crear Centros de Registro Europeos; la distribución de los solicitantes de asilo entre todos los Estados miembros de acuerdo con una clave de distribución que tenga en cuenta factores como los vínculos familiares, el trabajo o el estudio en un Estado miembro, o el conocimiento de un idioma; la posibilidad de que los beneficiarios de protección internacional se establezcan en otro Estado miembro después de un periodo más corto que el actualmente posible (en virtud de la Directiva sobre residentes de larga duración), con ciertas condiciones; apoyar la integración local; y prestar asistencia en el retorno de personas que no necesiten protección internacional. Aun siendo consciente de las dificultades que plantean en la actualidad los debates

---

<sup>1</sup> Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa, Com(2016) 197 final, 6 de abril de 2016, disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-197-ES-F1-1.PDF>

<sup>2</sup> ACNUR, Stabilizing the situation of refugees and migrants in Europe - Proposals to the Meeting of EU Heads of State or Government and Turkey on 7 March 2016, 3 de marzo de 2016, disponible en: [www.refworld.org/docid/56e2fc8da.html](http://www.refworld.org/docid/56e2fc8da.html)

sobre el mecanismo de solidaridad y el establecimiento de la clave para la distribución en el ámbito del Consejo Europeo, ACNUR anima a la Presidencia a que promueva debates sobre esta cuestión dada la importancia de abordar de manera holística el conjunto de reformas propuesto.

### Recomendaciones:

ACNUR recomienda que la Presidencia eslovaca:

- Continúe promoviendo avances en los debates que se han iniciado sobre la propuesta de reforma de Dublín en el ámbito del Consejo Europeo;
- anime a los Estados miembros a que concedan importancia a la base empírica expuesta en las numerosas revisiones realizadas sobre el funcionamiento del Reglamento Dublín III cuando se revisen las opciones de reforma;
- pida a los Estados miembros que contribuyan dotando del personal y los medios técnicos necesarios a Frontex y EASO para que estos organismos puedan desarrollar plenamente sus actividades de apoyo en el terreno en espera de cambios en la normativa que regula estas agencias; y
- anime a los Estados miembros a que usen activamente el Reglamento de Dublín, a la espera de su reforma, para facilitar la reagrupación de las familias dentro de la UE, con atención especial al traslado de menores no acompañados y separados.

## 4. Reforma del SECA – Armonización

ACNUR apoya el objetivo de una mayor armonización del SECA para lograr un nivel elevado de protección en toda la UE y garantizar que las personas que necesitan protección internacional tengan acceso a procedimientos de asilo justos y eficientes. Esto es esencial para garantizar que los refugiados y otras personas que lo necesitan reciben el mismo nivel de protección y de derechos, sea cual sea el Estado miembro de la UE en el que solicitan asilo. Esta armonización también contribuiría a mejorar la integración de las personas beneficiarias de protección internacional y podría incidir en la reducción de los movimientos secundarios irregulares dentro de la UE. Asimismo, la propuesta de la Comisión en el marco de la revisión de la Tarjeta Azul de la UE<sup>3</sup> para ampliar el alcance a los beneficiarios de protección internacional también podría contribuir a reducir los movimientos secundarios irregulares.

En enero de 2012, ACNUR sugirió que se tomase en consideración el uso de un Reglamento como instrumento legislativo más adecuado para concluir un Sistema Europeo Común de Asilo<sup>4</sup> de acuerdo con el artículo 78.2.a, b y d del Tratado de

<sup>3</sup> Comisión Europea, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta capacitación, COM(2016) 378 final, 7 de junio de 2016, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0378&from=EN>

<sup>4</sup> ACNUR, UNHCR comments on the European Commission's Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on

Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Así pues, ACNUR celebra el uso previsto de Reglamentos para las reformas anunciadas por la Comisión. Sin embargo, ACNUR advierte que aunque la mayor armonización en toda la UE es un objetivo bienvenido, esto no debería dar lugar a una armonización con arreglo al mínimo común denominador ni a rebajar el nivel actual de derechos. A este respecto, el artículo 78 del Tratado de Funcionamiento en particular establece que la política de la UE en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal “deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados”<sup>5</sup>.

A ACNUR le preocupan las propuestas actuales, entre otras, en virtud de las cuales abordar los movimientos secundarios puede repercutir en los méritos de una solicitud de asilo o, en el caso de un refugiado reconocido, puede dar lugar a la revisión del estatuto en contra del artículo 1.C de la Convención de 1951, o desembocar en la disposición de condiciones de acogida precarias, limitadas a atención de la salud en situaciones de emergencia. ACNUR considera que las medidas punitivas por sí solas no reducirán los movimientos secundarios. En caso de estar permitidas (sin ir más allá de lo necesario ni resultar desproporcionadas para alcanzar el objetivo que se trata de conseguir), éstas podrían combinarse con un conjunto de incentivos: por ejemplo, conceder prioridad a las solicitudes de quienes cumplan todos los procedimientos para el registro y la toma de huellas dactilares, o facilitar acceso temprano/ prioritario a los derechos en virtud de la Directiva sobre condiciones de acogida. Todos los Estados miembros de la UE deben aplicar íntegramente la financiación disponible en virtud del Fondo de Asilo, Migración e Integración (AMIF) para apoyar la integración y el asilo. Los movimientos secundarios irregulares podrían reducirse aún más en caso de permitirse que las personas con estatuto de protección se trasladen a otro Estado miembro de la UE a partir de los seis meses posteriores a la concesión del estatuto, con determinadas condiciones, como la capacidad de mantenerse económicamente.

La Comisión también prevé un enfoque común para el uso del concepto de país seguro, lo que incluye eliminar la discrecionalidad de los Estados miembros en el uso de este concepto. Toda presunción de seguridad debe basarse en información precisa, imparcial y actualizada, procedente de diversas fuentes independientes, incluido ACNUR, que permita a la persona solicitante tener la oportunidad efectiva de refutar la presunción de seguridad del país en sus circunstancias concretas. Todo uso del concepto de país seguro debe circunscribirse a los procedimientos en los que estén garantizadas las salvaguardias procesales establecidas en la Directiva sobre procedimientos de asilo.

---

common procedures for granting and withdrawing international protection status (Recast) COM (2011) 319 final, enero de 2012, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/4f3281762.html>

<sup>5</sup> Unión Europea, Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 13 de diciembre de 2007, OJC 115/47 de 9.5.2008, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>

## Recomendaciones:

ACNUR recomienda que la Presidencia eslovaca:

- Garantice que los debates sobre una mayor armonización del SECA tengan como objetivo lograr un nivel adecuado de protección en toda la UE;
- promueva un aumento de la participación de la EASO y la Comisión Europea a fin de garantizar el cumplimiento pleno con el SECA en todos los Estados miembros;
- promueva el proceso de reforma con la debida consideración a los requisitos del artículo 78 del Tratado de Funcionamiento, en virtud del cual el SECA debe ser plenamente coherente con la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y su Protocolo de 1967; y
- proponga que se haga frente a los movimientos secundarios irregulares mediante la aplicación plena de la financiación del AMIF para la integración y la facilitación del establecimiento en otro Estado miembro de la UE a partir los seis meses posteriores a la concesión del estatuto con ciertas condiciones, como la capacidad de la persona para mantenerse.

## 5. Agencia de Asilo de la Unión Europea

La propuesta de la Comisión para la creación de una Agencia de Asilo de la Unión Europea<sup>6</sup> con objeto de reforzar el papel de la EASO y convertirla en una agencia que pueda asumir un nuevo papel en la aplicación de políticas y un papel operativo más importante es bienvenida. El mandato y los recursos actuales de la EASO son demasiado limitados para que la Oficina pueda asumir una función más efectiva en la implementación y facilitación de un SECA que funcione, como se refleja en la evaluación externa de la EASO de 2015 y en las lecciones aprendidas durante la emergencia de refugiados europea. La agencia propuesta será responsable, entre otras cosas, de un mecanismo de evaluación que supervisará el cumplimiento de los Estados miembros con el SECA; de garantizar una valoración más armonizada de la protección internacional en toda la UE para abordar las diferencias en los índices de reconocimiento mediante evaluaciones y directrices comunes de la Información sobre País de Origen; y de intervenir por su propia iniciativa en apoyo de los Estados miembros que hagan frente a situaciones de emergencia, incluso para la tramitación de casos y el apoyo relacionado con la acogida. ACNUR lleva mucho tiempo propugnando estos cambios estructurales para reforzar el mandato y las capacidades de la EASO.

---

<sup>6</sup> Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010, COM(2016) 271 final, 4 de mayo de 2016, disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-271-ES-F1-1.PDF>

## Recomendaciones:

ACNUR recomienda que la Presidencia eslovaca:

- Inste a los Estados miembros a que apoyen la transformación de la EASO en una Agencia de Asilo de la Unión Europea eficaz y dotada de autoridad y recursos para promover y aplicar estándares comunes en materia de acogida y asilo en toda la UE; y
- apoye el desarrollo de una nueva Agencia de Asilo de la Unión Europea dotada de la independencia y la autoridad necesarias para producir evaluaciones objetivas acerca de si un país puede considerarse tercer país seguro, país de asilo seguro o primer país de asilo.

## 6. Agencia Europea de Control de Fronteras y Costas

Con el acuerdo alcanzado sobre un nuevo Reglamento en el Consejo de Justicia e Interior informal celebrado en julio, Frontex se transformará pronto en una Agencia Europea de Control de Fronteras y Costas (Agencia de Fronteras de la UE) que compartirá con los Estados miembros la responsabilidad de aplicar el enfoque de Gestión Integrada de las Fronteras Europeas. La Agencia de Fronteras de la UE asumirá un papel reforzado en varias áreas, como supervisión, prevención de crisis y operaciones de retorno, así como un aumento de los recursos para el despliegue de agentes y material en las fronteras exteriores de la UE que permita ayudar a prevenir y responder a situaciones de especial presión debido a llegadas imprevistas o no gestionadas de refugiados o migrantes.

La Presidencia debe desempeñar un papel fundamental en cuanto a garantizar que la aplicación del Reglamento de la UE sobre la Agencia de Fronteras aporta una gestión compartida eficaz de las fronteras exteriores de la UE en cumplimiento de las normas sobre gestión de fronteras sensibles a la protección. El establecimiento de una Agencia de Fronteras de la UE ayudaría a eliminar las lagunas en cuanto a rendición de cuentas sobre el respeto de los derechos fundamentales y el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de protección.

## Recomendaciones:

ACNUR recomienda que la Presidencia eslovaca:

- Inste a los Estados miembros a que apoyen la aplicación de las nuevas responsabilidades de la Agencia, acompañadas del desarrollo de un mecanismo de presentación de quejas justo, transparente y eficaz, y de la adopción de una Estrategia de Derechos Fundamentales adecuada en consulta con el Foro Consultivo de la Agencia de los Derechos Fundamentales;



- se asegure de que la nueva Agencia concederá prioridad en su labor a todos los aspectos del concepto de Gestión Integrada de las Fronteras Europeas, incluidos el impacto en los derechos fundamentales y la preparación para recibir y derivar solicitudes de protección internacional;
- colabore con los Estados miembros para garantizar que el respeto de los derechos fundamentales es un criterio esencial para valorar la calidad, coherencia y eficacia de las operaciones conjuntas, las operaciones de retorno y las intervenciones fronterizas rápidas que emprenda la nueva Agencia.

## 7. Vías legales predecibles y fiables de entrada a Europa

---

Hasta la fecha, la contribución de Europa al reasentamiento mundial sigue siendo modesta, pues representa aproximadamente el 10 por ciento de las admisiones en reasentamiento en el mundo de los últimos cinco años. Las iniciativas recientes tienden a centrarse sobre todo en los refugiados sirios que están en Turquía. Aun así, hay varias poblaciones refugiadas en situaciones prolongadas que también necesitan con urgencia protección y soluciones, incluidos refugiados como eritreos y somalíes que recorren rutas estratégicamente importantes para Europa. La propuesta de la Comisión de desarrollar un sistema estructurado de la UE para el reasentamiento constituye una novedad positiva. ACNUR espera que el enfoque de este programa se ajuste en gran medida a las situaciones prioritarias globales de ACNUR en materia de reasentamiento y que se produzca un notable incremento de los cupos europeos destinados a este fin.

La Agenda Europea de Migración también pide a los Estados miembros que hagan uso de otras vías de admisión complementarias, lo que ha recibido igualmente el apoyo del Secretario General de la ONU sobre la base del reparto equitativo de la responsabilidad<sup>7</sup>. ACNUR insta encarecidamente a los Estados miembros de la UE a que sigan adelante con este tipo de iniciativas de forma más rigurosa.

A ACNUR le preocupa que un número cada vez mayor de Estados miembros de la UE haya restringido recientemente el acceso a la reagrupación familiar a los beneficiarios de la protección subsidiaria. Esta restricción podría hacer que aumente el número de personas, mujeres y niños incluidos, que se vean impulsadas a recurrir a contrabandistas para tratar de alcanzar la seguridad. En cambio, facilitar la reagrupación familiar contribuye a reducir los movimientos secundarios y promueve la integración.

---

<sup>7</sup> Informe del Secretario General de la ONU, En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, abril de 2016, pár. 83, disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A%2F70%2F59&Submit=Buscar&Lang=S>

## Recomendaciones:

ACNUR recomienda que la Presidencia eslovaca:

- Inste a los Estados miembros a que acojan a refugiados, por medio del reasentamiento y de vías complementarias<sup>8</sup> de todas las situaciones de refugiados que ACNUR considera prioritarias y con miras a apoyar un objetivo mundial de que al menos el 10 por ciento de la población refugiada mundial sea reasentada cada año;
- promueva el desarrollo de la propuesta de la Comisión de un plan de reasentamiento conjunto de la UE que responda a las necesidades mundiales y que fije unos objetivos numéricos ambiciosos, con un mínimo de 20.000 nuevas
- explore enérgicamente las oportunidades de apoyar programas de patrocinio privado en colaboración con la sociedad civil a través del Fondo de Asilo, Migración e Integración (AMIF); promueva un mayor uso de los mecanismos ya existentes, como el programa Erasmus Mundus, para ampliar significativamente las oportunidades educativas de que disponen los refugiados en Europa; y estudie con detenimiento la posibilidad de revisar la Tarjeta Azul de la UE para facilitar el acceso a este programa de refugiados que están fuera de la UE;
- anime a los Estados miembros a que simplifiquen y faciliten el proceso de reagrupación familiar, y den información y asistencia a quienes pueden beneficiarse de la reagrupación familiar tanto en la UE como en países de tránsito y países de origen;
- promueva el trato equitativo a los refugiados y a los beneficiarios de la protección subsidiaria en cuanto a la posibilidad de beneficiarse de la reagrupación familiar, a fin de apoyar la integración y reducir el riesgo de que las personas redes de tráfico de seres humanos o de que se produzcan movimientos secundarios irregulares;
- encargue a la EASO un estudio de viabilidad sobre cooperación y apoyo en la práctica para acelerar los procedimientos de reagrupación familiar, incluso mediante el envío de expertos a embajadas y consulados en los Estados miembros a fin de aumentar la capacidad de tramitación; y explore el potencial de la EASO para aunar capacidades entre los Estados miembros y hacer que funcionen las vías legales;
- sugiera que Eurostat elabore estadísticas sobre reagrupación familiar que incluyan un desglose de los permisos concedidos por motivos familiares en función de la condición del patrocinador.

---

<sup>8</sup> Agencia de los Derechos Fundamentales, Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a tool box, que contiene varios ejemplos de "Prácticas prometedoras" de todo el mundo, disponible en: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-focus\\_02-2015\\_legal-entry-to-the-eu.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-focus_02-2015_legal-entry-to-the-eu.pdf)

## 8. Integración

ACNUR observa con preocupación el aumento de la retórica anti extranjeros, de la discriminación y, en algunos casos, de las actitudes extremistas que han surgido en algunos Estados miembros de la UE. La Unión está construida sobre los valores de la libertad, la paz, la democracia, la protección de los derechos humanos y la solidaridad. Los Estados miembros tienen una larga tradición que ha de preservarse de ofrecer un lugar seguro a quienes huyen de la violencia, la persecución y el conflicto. Hace falta un liderazgo firme y continuado en este momento de especial dificultad para desdramatizar y despolitizar los desafíos humanitarios de la protección de los refugiados y ofrecer una mejor comprensión de los refugiados y del derecho a pedir asilo. ACNUR subraya las contribuciones positivas que los migrantes, los refugiados y sus familias hacen a todas las sociedades, aportando conocimientos especializados, habilidades lingüísticas, riqueza cultural y voluntad de trabajar cuando tratan de construir una nueva vida. Sin embargo, para alcanzar su potencial, los refugiados y otros beneficiarios de la protección internacional deben contar con apoyo en este proceso y recibir las herramientas que necesitan para integrarse por completo.

ACNUR acoge con satisfacción la publicación del Plan de Acción de la Comisión sobre la integración de nacionales de terceros países, concebido para redoblar sus actividades destinadas a garantizar la integración y participación efectivas de todas las personas. En relación con esto, y basándose en la labor del '*Grupo de Expertos de los Estados Miembros sobre la Decisión Marco sobre Racismo y Xenofobia*' de la Comisión durante los últimos cinco años, la creación por la Comisión de un nuevo grupo de alto nivel de la UE para combatir el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia para avanzar en la lucha contra el odio y la intolerancia en Europa es una alentadora iniciativa que apoyará ACNUR.

### Recomendaciones:

ACNUR recomienda a la Presidencia eslovaca que:

- Promueva el pleno uso de la financiación del AMIF para apoyar la integración, lo que incluye proponer que el requisito de dedicar el 20 por ciento de los fondos nacionales a la integración y la inclusión social se aplique a todos los Estados miembros, sin excepción, con periodicidad anual;
- apoye un enfoque más completo sobre la promoción de buenas prácticas sobre integración y las formas de reflejar estas prácticas en las políticas y los programas nacionales a través de la recién creada Red Europea para la Integración, así como de las asociaciones en el marco de la Agenda Urbana para la UE;
- inste a los Estados miembros de la UE a que se comprometan con la prevención de la discriminación, la promoción de la inclusión, la lucha contra la xenofobia y el desarrollo de planes nacionales integrales para la inclusión de los refugiados y migrantes a quienes se permita quedarse, tal como se expone en el Pilar 1 del informe del Secretario General de la ONU, y en cooperación y diálogo sistemático con los correspondientes defensores del pueblo nacionales, instituciones nacionales de derechos humanos y sociedades civiles; y

- unido a esto, garantice que el recién creado grupo de alto nivel de la UE para combatir el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia cuenta con apoyo para su mandato de tratar de desarrollar prácticas y herramientas concretas, y fomentar la capacidad para mejorar las respuestas a este tipo de incidentes. Esto podría incluir cuestionar las declaraciones racistas o xenofóbicas de líderes políticos, elaborar discursos alternativos positivos en cooperación con los medios de comunicación, crear unos mecanismos de registro y remisión adecuados para las víctimas de ataques, y usar mecanismos de acción en caso de infracción para la incitación al odio que no aborden los Estados miembros.

## 9. Menores no acompañados y separados: la necesidad de un enfoque integrado, holístico y multidisciplinar

---

Según el informe Tendencias globales de ACNUR, los menores representaban aproximadamente la mitad de toda la población refugiada en 2015. Globalmente, el número de menores no acompañados y separados que se desplazan también ha aumentado, y alrededor de 98.400 presentaron solicitudes de asilo en 2015, el mayor número del que se tiene constancia desde que ACNUR empezó a registrar estos datos en 2006. En este contexto, el tema del Diálogo del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados sobre los Desafíos de la Protección de este año será “Menores en movimiento”. En el mundo, y también en Europa, ACNUR viene defendiendo, junto con otras agencias, la necesidad de adoptar un enfoque holístico y multidisciplinar para la protección de los niños y niñas<sup>9</sup>. Los menores, con independencia de su situación migratoria, deben ser tratados ante todo como menores. Dado el gran número que sigue llegando a las costas de Europa en flujos mixtos, así como el elevado número de menores que hay actualmente en Grecia, existe la necesidad urgente de dar prioridad a estos menores, lo que incluye acelerar la tramitación de quienes podrían beneficiarse de la reubicación y el traslado y que tienen lazos familiares en otros Estados miembros de la UE, en aplicación de procedimientos acelerados que establece el Reglamento de Dublín. Lo ideal sería llevar a cabo lo antes posible una evaluación del interés superior, junto con el menor y su representante, para identificar la mejor opción para el menor. Esto incluiría la localización temprana de la familia cuando se considere en el interés superior del menor y una decisión sobre la derivación de su caso a un procedimiento de protección de menores, asilo, inmigración o de otro tipo. No se deberá aplazar una decisión sobre una solución duradera hasta que el menor cumpla 18 años. El contar con una capacidad de acogida suficiente y adecuada, que vaya de la mano de unos sistemas de tutela sólidos, reduciría el número de menores que desaparecen de las instituciones de acogida e impedirían que cayeran en manos de contrabandistas y traficantes sin escrúpulos.

---

<sup>9</sup> ACNUR, Safe & Sound: what States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe , octubre de 2014, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/5423da264.html>.

## Recomendaciones:

ACNUR recomienda que la Presidencia eslovaca:

- Trabaje para garantizar que durante las negociaciones sobre la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), los Estados miembros prevén la exención de los menores de las medidas punitivas;
- promueva un enfoque de protección del menor para los menores no acompañados y separados. Este enfoque debe conllevar una pronta evaluación del interés superior, que incluya una búsqueda efectiva de familiares, con el objetivo de identificar la mejor vía para el menor;
- anime a los Estados miembros a que comprometan un número considerable de plazas de reubicación para menores no acompañados y lleven a cabo traslados ágiles en virtud del Reglamento de Dublín para reagrupar a menores con sus familiares; y
- respalde iniciativas para reforzar la capacidad de acogida y los sistemas de tutela existentes en Grecia y en Italia.

## 10. Apatridia

El 4 de diciembre de 2015 se adoptaron las Conclusiones del Consejo sobre la apatridia, que invitan a la Comisión a iniciar intercambios de buenas prácticas entre los Estados miembros usando la Red Europea de Migración (REM) como plataforma. También invita a los puntos de contacto nacionales de los Estados miembros a que participen activamente en dicha plataforma facilitando toda la información pertinente con el fin de garantizar que será un instrumento útil para alcanzar los objetivos de reducir el número de personas apátridas, reforzar su protección y reducir el riesgo de discriminación. ACNUR apoya la REM en el seguimiento que está haciendo de las Conclusiones, que se presentará durante el mandato de la Presidencia eslovaca.

En noviembre de 2014, ACNUR lanzó la Campaña Mundial para Acabar con la Apatridia en 2024. Si se cuenta con la suficiente voluntad política, es posible alcanzar esta meta dentro de la UE. Un paso importante para demostrar el compromiso con el logro de esta meta sería la adhesión a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954<sup>10</sup> y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961<sup>11</sup> por parte de los Estados miembros que aún no se han adherido a ellas.

<sup>10</sup> Chipre, Estonia, Malta y Polonia.

<sup>11</sup> Chipre, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Grecia, Luxemburgo, Malta y Polonia.

## Recomendaciones:

ACNUR recomienda que la Presidencia eslovaca:

- Apoye el trabajo de la REM para garantizar una plataforma eficaz para el intercambio de información y buenas prácticas sobre apatridia en la UE; y
- convierta en prioridad la adhesión a las dos convenciones de la ONU sobre la apatridia y su aplicación por todos los Estados miembros de la UE.

## 11. Abordar las causas profundas del desplazamiento

---

La Agenda Europea de Migración comprometió a la UE a abordar las causas profundas del desplazamiento forzado, y se han hecho reflexiones en este sentido en varias reuniones de alto nivel de copartícipes. En la Cumbre sobre Migración de La Valeta de noviembre de 2015 se creó el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para abordar las causas profundas de la migración irregular en el África Oriental, Occidental y del Norte. ACNUR apoyó activamente un enfoque integrado de los principios de La Valeta que combine los cinco pilares de los que se habló en la Cumbre. El 7 de junio de 2016, la Comisión emitió una nueva comunicación sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en virtud de la Agenda Europea de Migración que constituye una oportunidad para reforzar la asociación sobre migración con los nueve países concernidos, al mismo tiempo que subraya la necesidad de que la UE aplique una política más eficiente de retorno y readmisión.

ACNUR considera que los cinco pilares de La Valeta, así como sus principios subyacentes, todavía no se han reflejado del todo en los mecanismos de aplicación, que tienden a adoptar un enfoque fragmentado. Por ejemplo, los Programas de Protección y Desarrollo Regional (PPDR) en el Norte de África y el Cuerno de África no adoptan un enfoque armonizador e integral, y no parecen conectados con otros proyectos regionales o nacionales financiados por la UE. Además, las asignaciones del Fondo Fiduciario carecen de transparencia y duplican en muchas formas otras medidas.

Por otra parte, si bien la participación de la UE en el desarrollo de una respuesta combinada humanitaria y de resiliencia es sustancial, necesita más impulso, a través de una mayor cooperación para el desarrollo de la UE, por parte de la Comisión y los Estados miembros, que deben trabajar en estrecha colaboración. La Comunicación de la Comisión de 26 de abril de 2016 sobre Desplazamiento forzado y desarrollo es un excelente marco político que ahora hay que aplicar, sobre todo en las crisis de desplazamiento casi olvidadas que no ocupan titulares de los medios de comunicación.

## Recomendaciones:

ACNUR recomienda que la Presidencia eslovaca:

- Se esfuerce para garantizar que las dotaciones financieras del Fondo Fiduciario para África (pero también de otros Fondos Fiduciarios de la UE similares establecidos para Oriente Medio y para Colombia) abordan causas profundas a largo plazo del desplazamiento forzado y los movimientos irregulares;
- fomente la adopción de un enfoque auténticamente integrado e integral basado en los cinco pilares expuestos en la Cumbre de La Valeta;
- garantice que los fondos fiduciarios y otros mecanismos disponibles de la UE también presten más apoyo a las oportunidades de subsistencia y educación para personas en necesidad de protección internacional en los países de acogida; y
- apoye activamente a la Comisión y a los Estados miembros en la aplicación del marco político de la UE encaminado a abordar situaciones de desplazamiento prolongadas y fomentar la autosuficiencia de los refugiados y otras personas desplazadas forzosamente, tal como se establece en la Comunicación del 26 de abril de 2016.

## 12. Financiación para situaciones de desplazamiento

Con el aumento exponencial de las necesidades humanitarias y la duración cada vez mayor de las crisis de desplazamiento, resulta patente la insuficiencia intrínseca y la imprevisibilidad de las donaciones voluntarias para la respuesta humanitaria. La Gran Negociación es un paso en la dirección correcta y la comunidad internacional debe hacer un seguimiento para aplicar los compromisos que se hicieron en la Cumbre Humanitaria Mundial, como la financiación plurianual, la reducción de las asignaciones a fines específicos y unos requisitos para la elaboración de informes armonizados y simplificados. En el contexto actual de creciente desplazamiento por conflictos, los actores del desarrollo no intervienen lo suficientemente pronto en muchas situaciones en las que sería necesario. Por tanto, los actores humanitarios se ven obligados una y otra vez a actuar como sustitutos debido a la ausencia de ayuda al desarrollo en situaciones de desplazamiento forzado. En este sentido, ACNUR apoya firmemente la Comunicación de la Comisión y las Conclusiones del Consejo sobre *Desplazamiento Forzado y Desarrollo*. Como se menciona en la Comunicación, la entrega de asistencia humanitaria y para el desarrollo tendría que hacerse en paralelo, con los actores del desarrollo participando desde una fase temprana de una emergencia.

## Recomendaciones:

ACNUR recomienda que la Presidencia eslovaca:

- Mejore la intervención conjunta de las agencias de desarrollo, los donantes y las instituciones financieras internacionales a fin de proporcionar un mejor apoyo estructural y de resiliencia a las comunidades de acogida y a las poblaciones desplazadas desde el principio de una crisis;
- inicie la acción sobre el compromiso de la Gran Negociación de reducir progresivamente la asignación a fines específicos de las contribuciones humanitarias para así alcanzar el objetivo global de que el 30 por ciento de estas contribuciones no estén asignadas a fines específicos en 2020;
- apoye un enfoque de financiación plurianual para respuestas rápidas y predecibles a las crisis humanitarias;
- apoye también un mayor uso de mecanismos de inclusión social con miras a garantizar que las poblaciones desplazadas no permanezcan marginadas ni olvidadas y que los menores no se convierten en “generaciones perdidas”; y
- dirija el desarrollo de propuestas sólidas de la UE en la Reunión Plenaria de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre grandes movimientos de refugiados y migrantes de septiembre de 2016, para la adopción de un pacto global sobre los refugiados que mejore también la asistencia humanitaria y de otro tipo, con miras a respaldar soluciones, así como a la estabilización de poblaciones en situaciones de desplazamiento prolongadas.

## 13. La Cumbre Humanitaria Mundial (CHM)

El seguimiento de los compromisos que se hicieron en la Cumbre sigue siendo una cuestión clave. El Secretario General informará sobre la Cumbre a la Asamblea General en septiembre de 2016 y propondrá vías para hacer avanzar los compromisos en los niveles intergubernamental e interinstitucional, así como a través de las diversas redes y plataformas iniciadas. ACNUR hizo 33 compromisos individuales que abarcan cinco responsabilidades fundamentales. ACNUR aprecia la firme postura de la UE de apoyo a la CHM expresada en las conclusiones del Consejo. ACNUR elogia a la UE por su enérgica postura sobre la superación del aislacionismo y la defensa de una entrada temprana de la asistencia al desarrollo en situaciones de desplazamiento. El proceso de la Gran Negociación, respaldado y conducido en gran medida por la UE y sus Estados miembros, es un logro clave desde el punto de vista de ACNUR, y los próximos meses será fundamental para garantizar la aplicación efectiva de las recomendaciones en este sentido.



### Recomendaciones:

ACNUR recomienda que la Presidencia eslovaca:

- Invierta en el proceso de seguimiento de la Gran Negociación y garantice que continuarán las conversaciones lograr la aplicación efectiva para de los resultados; y
- Abogue por que se cumplan claramente los compromisos que se hicieron en virtud de la responsabilidad esencial de no dejar a nadie atrás.

## 14. Revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020 de la UE

---

Se podría aprovechar la revisión intermedia del marco financiero plurianual, prevista para el año próximo, para orientar el presupuesto de la UE más hacia el empleo, el crecimiento y la competitividad, pero también hacia la simplificación de las normas para la ejecución del presupuesto. Ya ha finalizado la consulta pública sobre la revisión de las normas financieras aplicables al presupuesto de la UE iniciada en marzo de 2016 en la que participaron un total de 104 personas y organizaciones, entre ellas el equipo de la ONU en Bruselas. En un plazo de tres meses habrá un informe sinopsis sobre el contenido de las respuestas.

### Recomendaciones:

ACNUR recomienda que la Presidencia eslovaca:

- Apoye la contribución de la ONU a las consultas sobre la revisión de las normas financieras aplicables al presupuesto de la UE;
- reflexione junto a las instituciones de la UE sobre cómo hacer que las contribuciones a las agencias de la ONU, como ACNUR, sean más predecibles y menos engorrosas en cuanto a costes de gestión; y
- conduzca las conversaciones sobre futuras asignaciones de gastos de la UE con arreglo a las prioridades de la Unión relativas a migración y asilo, incluso para abordar las causas profundas de la migración forzada en terceros países.

## 15. El Fondo de Asilo, Migración e Integración (AMIF)

Aunque el Fondo de Asilo, Migración e Integración (AMIF) de la Comisión Europea funciona desde 2014, se ha tardado bastante tiempo en lograr que fuera totalmente operativo. Esto se debió en parte al plazo para el preceptivo Diálogo Político que mantuvieron los Estados miembros con la Comisión en 2013 y 2014, y al establecimiento de las nuevas autoridades responsables de gestionar el Fondo. Este marco temporal creó un largo desfase que sufrieron estructuralmente muchos socios operativos en todos los Estados miembros. Basándose en la información disponible hasta la fecha, la evaluación de ACNUR es que ha habido una infrautilización de la financiación disponible hasta ahora. Esta infrautilización es especialmente notable en las áreas de asilo e integración, que son áreas prioritarias de inversión para dotar de un enfoque equilibrado a la gestión de la migración. A ACNUR le preocupa que algunos Estados no hayan acordado gastar el mínimo obligatorio del 20 por ciento en cuestiones de integración y asilo, y que la mayoría de los fondos sigan estando en manos de las autoridades nacionales responsables en lugar de en las de actores locales (como ayuntamientos y ONG). Hay que poner los fondos a disposición de actores locales para que éstos puedan abordar las lagunas que pueden desembocar en movimientos secundarios y en una mala inclusión social y económica.

### Recomendaciones:

ACNUR recomienda que la Presidencia eslovaca:

- Inste a los Estados miembros a que garanticen una implementación de forma completa y rápida de los tan necesarios fondos del AMIF, incluido su desembolso a socios locales, como autoridades locales y ONG;
- haga un mayor uso del principio de asociación del AMIF con todos los actores sociales involucrados, a fin de identificar y abordar conjuntamente, a través de los fondos del AMIF, las lagunas que pueda haber en las diversas fases del sistema de asilo en su conjunto (es decir, procedimientos de admisibilidad, capacidad de acogida, acceso a derechos o integración) con arreglo a los principios existentes sobre buenas prácticas de los donantes;
- promueva el uso completo de los fondos del AMIF para apoyar la integración, lo que incluye proponer que el requisito de dedicar el 20 por ciento de los fondos nacionales a integración e inclusión social se aplique a todos los Estados sin excepción y con periodicidad anual; y
- garantice que el presupuesto de la UE que se ejecute a través del AMIF sea empleado de manera rigurosa por parte de las autoridades responsables en prioridades nacionales relacionadas con la integración y la inclusión social.