

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una mayor solidaridad en la UE en el ámbito del asilo — Una agenda de la UE para un mejor reparto de la responsabilidad y una mayor confianza mutua»

[COM(2011) 835 final]

(2012/C 299/17)

Ponente: **Cristian PÎRVULESCU**

El 2 de diciembre de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una mayor solidaridad en la UE en el ámbito del asilo - Una agenda de la UE para un mejor reparto de la responsabilidad y una mayor confianza mutua»

COM(2011) 835 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de junio de 2012.

En su 482º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2012 (sesión del 11 de julio de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 116 votos a favor, 3 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión Europea y considera que es necesario debatir y adaptar la política europea de asilo.

1.2 El Comité considera que el principio de solidaridad tiene que seguir siendo la piedra angular de esta política, aunque el número y el tamaño de los Estados miembros y su diferente exposición a los flujos de refugiados crea una diversidad que complica esta política. La solidaridad no se tiene que ver solo como un principio que incrementa la eficiencia de la política, sino también como una base de valores que justifica y potencia las medidas tomadas.

1.3 Hay que realizar esfuerzos significativos para que la opinión pública, las administraciones nacionales, regionales y locales y los responsables políticos se alineen con los valores que constituyen la política de asilo: el respeto por los derechos fundamentales, la asistencia a aquellos que se encuentran en situaciones críticas, la solidaridad y la confianza entre Estados miembros.

1.4 El Comité considera que un enfoque basado en los incentivos podría desbloquear la política de asilo, aunque esto depende de que se determinen correctamente cuáles son los mejores incentivos y se respalden, incluso desde el punto de vista financiero.

1.5 En lo que respecta a la cooperación práctica, el Comité anima a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) a que avance más rápidamente para hacia una mayor capacidad operativa. El refuerzo de las capacidades de la OEAA es urgente e indispensable y tiene que estar coordinado con la planificación y el uso del Fondo de Migración y Asilo (FMA).

1.6 Asimismo, el Comité sugiere que se mejoren las medidas de integración de los refugiados. El sistema de asilo europeo que queremos construir, aunque funcione correctamente en cuanto a la velocidad y la adecuación del proceso de concesión del estatus de refugiado, puede fracasar en lo que respecta a la integración.

1.7 La política de asilo, además de la estructura que existe en las dimensiones transversales, debe entenderse desde el punto de vista del «ciclo» completo del asilo y situando en el centro a la persona que se encuentra en situación de riesgo. De esta manera se pueden detectar bloqueos e incoherencias.

1.8 Hay que recordar que el principio de solidaridad no solo se aplica entre Estados, sino que se trata de un principio general de interacción humana entre personas y grupos. Hay que cultivar y fomentar el espíritu de la solidaridad humana, más allá de la razón y de las presiones políticas de migración y asilo, como parte del núcleo de valores que constituye la Unión Europea.

1.9 La experiencia de las organizaciones de la sociedad civil y del Comité en este ámbito puede ayudar a realizar una evaluación más completa y detallada de la política de asilo.

2. Introducción

2.1 En el documento de la Comisión se precisa que «la solidaridad es uno de los valores fundamentales de la Unión Europea y ha sido un principio rector de la política europea común de asilo» y «ahora está consagrada en el artículo 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea».

2.2 Tal y como señala el documento de la Comisión, los flujos de asilo han variado desde «un máximo de 425 000 solicitudes para los Estados miembros de la UE-27 en 2001 hasta menos de 200 000 en 2006, con un gran aumento previsto» en 2011.

2.3 La Comisión propone un refuerzo de la solidaridad intracomunitaria en materia de asilo en torno a cuatro ejes: «cooperación práctica y asistencia técnica, solidaridad financiera, asignación de responsabilidades y mejora de los instrumentos de gobernanza del sistema de asilo».

2.4 La Comunicación de la Comisión tiene por objetivo «contribuir a la finalización del "paquete de asilo", dado que los próximos meses serán fundamentales para alcanzar el objetivo de 2012, en el que la dimensión solidaria debe desempeñar su papel».

3. Observaciones generales

3.1 El Comité acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión Europea y considera necesario someter a la política de asilo a un análisis pormenorizado y que ofrezca la posibilidad de realizar ajustes significativos a la luz de los objetivos que esta política se ha marcado.

3.2 Actualmente, en la Unión Europea se cuestiona la política de asilo tras los recientes eventos políticos acontecidos en el norte de África, Oriente Medio y Extremo Oriente. Muchas personas se han tenido que proteger refugiándose en los Estados miembros de la UE.

3.3 El Comité considera que el principio de solidaridad tiene que seguir siendo la piedra angular de esta política, aunque el número y el tamaño de los Estados miembros y su diferente exposición a los flujos de refugiados complica poner en práctica la solidaridad y la coordinación en general.

3.4 El sistema de asilo tiene que ser flexible, de manera que haga frente a la variación de los flujos de refugiados, pero también sólido, de manera que los procedimientos institucionales y las medidas de integración ulteriores den resultados concretos.

3.5 Asimismo, hay que recordar que el principio de solidaridad no solo se aplica entre Estados, sino que se trata de un principio general de interacción humana entre personas y grupos. Hay que cultivar y fomentar el espíritu de la solidaridad humana, más allá de la razón y de las presiones políticas de migración y asilo, como parte del núcleo de valores que constituye la Unión Europea.

3.6 El Comité acoge favorablemente que la Comisión Europea haga hincapié en la confianza. El principio de solidaridad se complementa con el de confianza, responsabilizando en mayor medida a los Estados miembros. El éxito de la política dependerá de la medida en que cada Estado miembro desempeñe su papel proporcional y complementario en el marco de esta política. La interdependencia de los esfuerzos nacionales demuestra que hay que continuar con valentía el camino de la coordinación y la armonización.

3.7 No obstante, el Comité señala que la política de asilo dista mucho de estar consolidada y ser eficiente. Los Estados miembros se siguen diferenciando en lo relativo a la apertura y la preparación para recibir a los refugiados, así como en la construcción de la política europea de asilo. Hay que realizar esfuerzos significativos para que la opinión pública, las administraciones nacionales, regionales y locales y los responsables políticos se alineen con los valores que constituyen la política de asilo: el respeto por los derechos fundamentales, la asistencia a aquellos que se encuentran en situaciones críticas, la solidaridad y la confianza entre los Estados miembros. Además, es necesario prestar especial atención a la aplicación de la política. Las situaciones concretas han mostrado que los solicitantes de asilo son vulnerables, tanto en los países de origen como en los de acogida.

3.8 La sociedad civil organizada, en muchas ocasiones a través de la voz del Comité, ha llamado la atención sobre las deficiencias de visión, estructura y aplicación de la política de asilo y ha realizado numerosas recomendaciones para mejorarla. Los ajustes realizados hasta ahora, ya sea en lo relativo a la armonización, la financiación de programas especializados o las reformas institucionales, aún no han conseguido consolidar la política común de asilo. Es necesario reformarla y el Comité reafirma su compromiso de contribuir en este proceso.

3.9 El Comité cree que es el momento de materializar de manera mucho más decidida los principios de solidaridad y confianza. Más concretamente, propone dos líneas de acción complementarias. La primera tiene como objetivo modificar a medio y largo plazo las opiniones y las actitudes hacia el fenómeno del asilo, en concreto entre los formadores de opinión, los responsables políticos y los funcionarios públicos a nivel local y nacional.

3.10 La segunda está parcialmente comprendida en los esfuerzos actuales, pero no está suficientemente bien estructurada ni formulada. Entraña reforzar los principios de solidaridad y confianza con mecanismos institucionales para fomentar la participación de las autoridades nacionales, regionales y locales. El enfoque basado en los incentivos podría desbloquear la política de asilo, aunque depende de que se determinen correctamente cuáles son los mejores incentivos y se respalden, incluso desde el punto de vista financiero.

3.11 Asimismo, el Comité sugiere que se mejoren las medidas de integración de los refugiados. Las organizaciones que trabajan en este ámbito han presentado muchas pruebas que demuestran que los solicitantes de asilo son vulnerables ante la discriminación, carecen de acceso a los servicios públicos básicos y tienen problemas relacionados con la vivienda y la seguridad individual. El sistema de asilo europeo que queremos construir, aunque funciona correctamente en cuanto a la velocidad y la adecuación del proceso de concesión del estatuto de refugiado, puede fracasar en lo que respecta a la integración.

3.12 En relación con esto, el Comité recomienda que, además de la estructura que existe en las dimensiones transversales, la política de asilo se analice a través del prisma de un «ciclo» de asilo completo, que recorre el camino de las personas que se encuentran en situación de riesgo, desde que entran en la

Unión, siguiendo los procesos de aplicación, incluyendo medidas de integración y la perspectiva a medio y largo plazo respecto a la integración y el regreso al país natal, si es el caso. El diseño de la política que siga todo el «ciclo» de asilo y ponga en el centro a la persona que se encuentra en situación de riesgo puede ayudar de manera significativa a identificar los bloqueos y las incoherencias.

3.13 La experiencia de las organizaciones de la sociedad civil y del Comité en este ámbito puede ayudar a realizar una evaluación más completa y detallada de la política de asilo, una política que, con razón, se cuestiona tras los recientes acontecimientos políticos ocurridos en la vecindad de la Unión. El Comité considera oportuna una reflexión mucho más clara sobre el papel de las organizaciones de la sociedad civil en el contenido de la Comunicación.

3.14 Asimismo, el Comité acoge favorablemente la participación del Comité de las Regiones y de los entes locales en el diseño de la política de asilo y considera central el papel de los entes subnacionales en el éxito de esta, especialmente en lo relativo a las medidas de integración. Hay que fomentar, incluso con medidas financieras activas, que los entes subnacionales asuman un papel más visible en la integración de los refugiados.

4. Observaciones específicas

4.1 El Comité acoge con satisfacción el hincapié que la Comisión Europea hace en los aspectos relacionados con la cooperación práctica. Junto con las modificaciones (necesarias) previstas del paquete legislativo, la cooperación práctica podrá aportar mejoras puntuales en el desarrollo de los procesos relativos al asilo. El objetivo de la cooperación práctica mejorada tendría que ser limitar la burocracia asociada con la concesión del asilo y reducir el período en el que se desarrollan los procedimientos correspondientes.

4.1.1 Acogemos favorablemente la creación de la OEAA que, aunque se encuentra en una fase inicial de institucionalización, demuestra que existe un notable potencial en la cooperación entre Estados miembros. Las acciones de la OEAA, en particular las de respaldo y formación, son los primeros pasos que se han llevado a cabo. El Comité anima a la OEAA a que avance más rápidamente hacia una mayor capacidad operativa. El refuerzo de las capacidades de la OEAA es urgente e indispensable y tiene que estar coordinado con la planificación y el uso del FMA. El envío de personal destacado y las intervenciones en caso de emergencia podrían ser medidas que aumenten la visibilidad de esta estructura y la confianza en ella. El informe anual previsto puede ayudar a obtener datos pertinentes relativos al asilo. El Comité recomienda que, cuando se redacte, se tengan en cuenta las muchas pruebas que pueden aportar las organizaciones de la sociedad civil activas en este ámbito.

4.1.2 El Comité anima a la OEAA a que desarrolle rápidamente el sistema de recopilación de información de los Estados de origen de los migrantes. De esta manera podría ofrecer a los Estados miembros información verosímil, en tiempo útil y comparable, lo que facilitaría un procedimiento más rápido y posiblemente más equitativo. También es necesario incluir información procedente de fuentes independientes en estas evaluaciones.

4.1.3 Aunque acogemos favorablemente el refuerzo de la OEAA, esta no debería ser un obstáculo para que los Estados miembros desarrollen instituciones y capacidades propias para gestionar la problemática del asilo. Siguiendo con la lógica de los incentivos, el refuerzo de la OEAA tiene que ir a la par con mecanismos que garanticen una mayor apertura de las autoridades nacionales hacia la cooperación europea y hacia la gestión eficiente de los retos del asilo.

4.1.4 Las situaciones de crisis son aquellas que ponen a prueba –en el caso de la política de asilo con resultados heterogéneos– la viabilidad de las soluciones institucionales. La Unión Europea y los Estados miembros en general están poco preparados para afrontar flujos excepcionales de refugiados. No obstante, un simple análisis muestra que estos flujos son previsibles, al menos en cuanto a los puntos de entrada. El Comité recomienda prestar especial atención al refuerzo de las capacidades de los Estados miembros más expuestos a los flujos de refugiados, ya sean habituales o extraordinarios.

4.1.5 Se acoge favorablemente que se continúe y se profundice la cooperación de la OEAA con otros agentes especializados de la UE, como Frontex. El Comité insiste en que la OEAA preste especial atención a la problemática de los derechos fundamentales de aquellos con los que establece contacto directo e indirecto. La cooperación con la Agencia de los Derechos Fundamentales es indispensable para alcanzar un equilibrio estructural y operativo entre los instrumentos que se utilizan en la política de asilo.

4.1.6 El Comité considera oportuno utilizar el mecanismo de protección civil en caso de flujos migratorios excepcionales. Sin embargo, esta posibilidad no tiene por qué disminuir la motivación de las autoridades nacionales de crear sistemas de asilo robustos capaces de hacer frente a las variaciones en los flujos de los refugiados.

4.1.7 Hay que priorizar que la financiación del ejercicio en curso se utilice para aplicar de manera eficiente el paquete legislativo renovado. No obstante, el Comité llama la atención sobre la necesidad de seguir reforzando las capacidades de los Estados miembros que se enfrentan a flujos de refugiados. Teniendo en cuenta que la situación geopolítica de las zonas en las que se originan estos flujos sigue siendo inestable, no podemos esperar que los flujos disminuyan de manera significativa. Por consiguiente, la consolidación de los sistemas en los países expuestos tiene que continuar en paralelo a los esfuerzos de armonización y aplicación de la legislación. Los proyectos existentes, muchos de ellos innovadores, tienen que continuar y recibir el respaldo correspondiente. Si no logran alcanzar resultados, se socavarán la confianza de los Estados miembros en el respaldo comunitario y su motivación para involucrarse más en el futuro se verá afectada.

4.1.8 A partir de 2014, los Estados miembros contarán con un nuevo FMA. El Comité anima a la Comisión a que se implique en un diálogo sustancial con los Estados miembros con vistas a diseñar el perfil exacto de las necesidades y prioridades a nivel nacional. Es muy importante que en este diálogo participen tanto el Comité Económico y Social Europeo, en calidad de foro representativo de la sociedad civil organizada, como el Comité de las Regiones y los entes locales. La planificación del uso del Fondo tiene que indicar claramente las necesidades

y las prioridades nacionales, así como los recursos y los instrumentos disponibles. Asimismo, el Comité considera que el informe anual sobre el uso de los fondos empujará a los Estados miembros a perseguir con más decisión los objetivos de la política de asilo.

4.1.9 El Comité hace hincapié en lo difícil que es para las organizaciones de la sociedad civil acceder a los fondos necesarios para desarrollar proyectos que tengan una repercusión local significativa. Hay que simplificar los procedimientos para facilitar la participación de la sociedad civil y de los solicitantes de asilo.

4.1.10 El Comité respalda la intención de la Comisión Europea de utilizar los fondos disponibles preferentemente en los países habitualmente expuestos a los flujos de refugiados. Esto estimulará su participación y la consolidación de las capacidades existentes. Asimismo, se trata de una medida que lleva a la práctica el principio clave de la política de asilo: la solidaridad.

4.1.11 De manera similar, el Comité respalda sin reservas los incentivos financieros que se prevé conceder a los Estados miembros, similares a los que se utilizan actualmente para el reasentamiento de categorías específicas de refugiados (grupos vulnerables y personas procedentes de los programas regionales de protección), para compensar a los Estados miembros que acepten a los beneficiarios de protección internacional de otro Estado miembro.

4.1.12 Asimismo, es necesario que los fondos disponibles se utilicen de manera complementaria a otras fuentes de financiación, como el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, y el Comité recomienda que la sociedad civil organizada y los entes locales y regionales participen más en los proyectos.

4.2 El Comité respalda los esfuerzos emprendidos para reformar el Reglamento de Dublín. Hay muchas pruebas, muchas de ellas señaladas por las organizaciones de la sociedad civil, de que el sistema no es eficiente en relación con los objetivos. Las decisiones y recomendaciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos también son fundamentales en el marco del debate sobre la reforma de este reglamento, necesaria a medio y largo plazo. El Comité sigue estando abierto al debate y respaldará cualquier esfuerzo por analizar, evaluar y determinar las normas e instrumentos de intervención más adecuados. Acogemos muy favorablemente la referencia a los derechos fundamentales como criterios prioritarios para evaluar la adecuación del sistema de Dublín.

4.3 En cuanto a la transferencia de solicitantes de protección internacional, el Comité considera que no es necesaria en la medida que los solicitantes disfruten de condiciones dignas en los países en los que la solicitan y de un procedimiento rápido de solicitud. Hay que reforzar las capacidades de recepción de los Estados. Si esto no ocurre, un mecanismo facultativo para transferir a los solicitantes, basado en incentivos, podría dar resultados.

4.3.1 Aunque en la práctica existe un relativo consenso acerca de la necesidad de transferir a los beneficiarios de protección internacional, los Estados miembros no han cooperado con

convicción. El proyecto piloto respaldado por la Comisión Europea no logra crear un mecanismo eficiente de transferencia. El Comité anima a la Comisión Europea, la OEAA y los Estados miembros a continuar colaborando en el marco de este proyecto y respalda que se transforme en un programa permanente que se desarrolle de manera voluntaria. Sin embargo, es esencial que se determinen y se movilicen los incentivos que aumentarían la participación de los Estados miembros en este programa permanente. En la evaluación programada por la Comisión, la dimensión de los incentivos y de la motivación tiene que ocupar un lugar central.

4.4 Establecer la tramitación conjunta de las solicitudes de asilo podría ser un instrumento útil en la aplicación de la política de asilo. El Comité aguarda con interés los resultados de la evaluación programada por la Comisión Europea sobre este problema, complejo desde el punto jurídico y operativo. El Comité considera que la tramitación conjunta podría ser una respuesta adecuada para afrontar los flujos variables de solicitantes de asilo. Asimismo, podría crear un procedimiento estándar que inspire a los Estados miembros en su propia actividad. El Comité considera que la tramitación conjunta, tras considerar el análisis de impacto, debe promoverse en paralelo con la consolidación de las capacidades nacionales. Estas capacidades son más complejas que la simple tramitación de las solicitudes y hay que estimular a los Estados miembros a que continúen asumiendo un papel activo en todos los componentes de la política de asilo.

4.5 Se acoge favorablemente que se active el mecanismo de la Directiva sobre protección temporal cuando se cumplan las condiciones establecidas. Los flujos excepcionales de refugiados, aunque poco frecuentes, provocan momentos críticos, para los que las instituciones europeas y nacionales tienen que estar preparadas. El Comité llama la atención sobre las prácticas asociadas con las misiones de rescate y refuerza la idea según la cual el principio de no devolución debe respetarse plenamente.

4.6 El Comité acoge favorablemente la madurez y el esmero de la política de asilo demostrado en el caso de Grecia. El uso de instrumentos para sancionar la violación del Derecho de la UE tiene que ir acompañado de medidas de apoyo. El Comité respalda un enfoque proactivo y preventivo por parte de la Comisión Europea y las demás agencias especializadas, en relación con los Estados que tienen que mejorar el rendimiento de sus sistemas nacionales de asilo. Aunque el programa de asistencia a Grecia es un avance importante, hay que continuarlo y financiarlo de manera correspondiente. El caso griego, junto con el maltés, es una piedra de toque de la política de asilo. Si los Estados miembros y las instituciones europeas no consiguen ser solidarias de manera concreta con los países que tienen que afrontar grandes flujos de refugiados, la política común de asilo será un fracaso con importantes consecuencias para muchas personas en situación de riesgo. Hay que diversificar la asistencia, reforzarla y coordinarla como corresponde.

4.7 El Comité anima a reforzar el sistema de Dublín desde el punto de vista de una mejor supervisión y la creación de un mecanismo de alerta precoz. Estos instrumentos pueden preparar mejor a los Estados miembros para hacer frente a los flujos de refugiados y a la coordinación efectiva de la política de asilo. Hay que orientar claramente estos instrumentos hacia las necesidades de los Estados miembros, a la luz de la necesidad de respetar los derechos fundamentales de los refugiados.

4.8 Una mejor gestión de las fronteras y una mejor política en materia de visados podría ayudar a consolidar la política de asilo. El Comité acoge favorablemente los avances en esta dirección, aunque considera que la introducción de una cláusula de salvaguardia que hiciera posible suspender la circulación sin visado para los ciudadanos de un tercer país puede ser problemática, aunque existan pruebas de que la ausencia de visado ha dado lugar a abusos del sistema de asilo.

Bruselas, 11 de julio de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON
