



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 28.11.2001
COM(2001) 710 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y
AL PARLAMENTO EUROPEO**

**sobre la política común de asilo, por la que se introduce un método abierto de
coordinación**

**Primer informe de la Comisión sobre la aplicación de la
Comunicación COM(2000)755 final de 22 de noviembre de 2000**

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y
AL PARLAMENTO EUROPEO**

**sobre la política común de asilo, por la que se introduce un método abierto de
coordinación**

**Primer informe de la Comisión sobre la aplicación de la
Comunicación COM(2000)755 final de 22 de noviembre de 2000**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
1. APLICACIÓN DEL PROGRAMA LEGISLATIVO DE LA PRIMERA FASE Y DE LAS MEDIDAS COMPLEMENTARIAS	4
2. RELACIONES ENTRE OBLIGACIONES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y SEGURIDAD.....	11
3. ANÁLISIS COMÚN.....	13
4. DIMENSIÓN EXTERIOR	14
5. APLICACIÓN DEL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN A LA POLÍTICA DE ASILO	17
6. RECOMENDACIONES	23
ANEXOS	
Anexo 1. Panorama estadístico	25
Anexo 2. Reacciones a la Comunicación COM(2000)755 final y a los estudios	28
Anexo 3. Distribución de las acciones en el Fondo Europeo para los Refugiados	30

INTRODUCCIÓN

El Tratado de Amsterdam instauró una competencia comunitaria en el ámbito del asilo y de la inmigración. En octubre de 1999, el Consejo Europeo de Tampere pidió la elaboración de una política europea común en materia de asilo y migración, que implicaba, en particular, el establecimiento de un sistema europeo común de asilo, que debería dar lugar, a largo plazo, a un procedimiento de asilo común y a un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo.

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en diciembre de 2000, contiene dos artículos (18 y 19) relativos, por una parte, al derecho de asilo, que se garantiza en cumplimiento de la Convención de Ginebra de 1951 y del Protocolo de 1967 relativos al estatuto de los refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, por otra, a la protección en caso de devolución, expulsión y extradición.

De acuerdo con el programa establecido en Tampere y presentado en el "Marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea ", la Comisión ya ha formulado todas las propuestas de la primera etapa: así pues, el Consejo está examinando las propuestas de directivas sobre los procedimientos de asilo y las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo, así como el Reglamento comunitario por el que se mejora el sistema de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo creado por el Convenio de Dublín. La última propuesta de la Comisión, aprobada el 12 de septiembre de 2001, relativa a la calificación del concepto de refugiado, a la protección subsidiaria y a los estatutos consiguientes, termina la serie de "módulos" llamados a constituir la primera etapa del sistema europeo común de asilo. Las propuestas de Directiva relativas a la reagrupación familiar y al estatuto de los nacionales de países terceros de larga duración abarcan asimismo aspectos del estatuto de los refugiados. Entretanto, se han aprobado por el Consejo la Decisión por la que se crea el Fondo Europeo para los Refugiados, instrumento de solidaridad financiera entre los Estados miembros para las medidas en materia de asilo, el Reglamento Eurodac, cuyo objetivo es mejorar el funcionamiento del Convenio de Dublín, y, finalmente, la Directiva sobre la protección temporal en caso de afluencia masiva de desplazados.

El flujo de solicitantes de asilo en la UE ha seguido aumentando desde 1997. En el Anexo 1 figura un sucinto panorama estadístico de la evolución de las solicitudes de asilo y decisiones positivas adoptadas por los Estados miembros.

En su Comunicación de 22 de noviembre de 2000 sobre el procedimiento común de asilo y el estatuto uniforme (COM(2000)755 final), la Comisión expuso su punto de vista sobre este objetivo a largo plazo de una política de asilo europea, definiendo objetivos y opciones, destacando la necesidad de alcanzar análisis comunes y proponiendo un método. Esta comunicación, que fue objeto de un amplio debate, ha suscitado reacciones cuyo contenido se resume en el Anexo 2, donde también se indica el estado de los cuatro estudios anunciados en la comunicación.

La Comisión destacaba, por otro lado, en esta comunicación que, si bien la política legislativa, desarrollada en dos etapas, constituye el núcleo y parte principal del establecimiento del sistema europeo común de asilo, las particularidades de la política de asilo requieren, sin embargo, por un lado, medidas complementarias y, por otro, técnicas de convergencia, razón por la que la Comisión propuso la utilización de un método abierto de coordinación, específicamente adaptado al ámbito del asilo, que viniera a completar el marco legislativo. Este método supone el establecimiento de directrices estratégicas, la fijación de puntos de

referencia (*benchmarking*), la definición de objetivos y la implantación de un seguimiento con el fin de evaluar los progresos. La presente comunicación contiene la definición más precisa de los mecanismos de aplicación de este método al asilo y las primeras sugerencias de la Comisión en materia de orientaciones europeas, que se someterán a consultas con vistas a la presentación formal de una propuesta de la Comisión.

La Comisión propuso publicar regularmente un informe destinado tanto a hacer balance de la evolución más reciente como a presentar recomendaciones. En vísperas del Consejo Europeo de Laeken, el objeto de la presente comunicación es la primera edición de dicho informe. El informe de la Comisión sobre la política común de asilo en la UE, cuya periodicidad inicialmente se fija en un ritmo anual, debe ser el hilo conductor de la política común de asilo europea. Es una herramienta de transparencia y debate público. Al mismo tiempo, sin perjuicio del ejercicio, en cualquier momento, del derecho de iniciativa legislativa por parte de la Comisión, y del examen específico del funcionamiento de los actos de Derecho derivado en el marco oportuno, dicho informe ha de servir para aglutinar las lecciones que deban extraerse de los trabajos en curso o de la aplicación de los instrumentos. Por otra parte introduce, a título de recomendación, la idea de la aplicación del método abierto de coordinación, como ya se propuso para la política de inmigración, e incluye otras recomendaciones. Su forma y densidad evolucionarán poco a poco, a medida que vaya perfeccionándose el sistema europeo común de asilo.

PARTE I. APLICACIÓN DEL PROGRAMA LEGISLATIVO DE LA PRIMERA FASE Y DE LAS MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

1.1. Legislación de la primera fase

Eurodac

El Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín fue aprobado por el Consejo el 11 de diciembre de 2000¹. Se está realizando un trabajo preparatorio con el fin de contar con un sistema plenamente operativo para finales de 2002, a condición de que los Estados miembros apliquen rápidamente las normas de desarrollo y tomen las medidas necesarias para poder participar en el sistema. Efectivamente, según el Reglamento, las actividades Eurodac no empezarán hasta que cada Estado miembro haya notificado a la Comisión que está preparado para ello. Por lo tanto, Eurodac depende de la notificación del último Estado miembro.

El 15 de marzo de 2001² se celebró un acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega, que reproduce básicamente las obligaciones y los derechos contenidos en el Convenio de Dublín y en Eurodac.

Protección temporal en caso de afluencia masiva de desplazados

El 20 de julio de 2001, el Consejo aprobó la Directiva 2001/55/CE³ relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas

¹ DO L 316 de 15.12.2000 pág. 1-10

² Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega relativo a los criterios y mecanismos para determinar el Estado responsable de examinar las peticiones de asilo presentadas en un Estado miembro o en Islandia o Noruega (DO L 93 de 3.4.2001 págs. 38-46)

³ DO L 212 de 7.8.2001, p. 12

desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. La Directiva, que entró en vigor en agosto de 2001, debe ser incorporada a los ordenamientos jurídicos nacionales antes del 31 de diciembre de 2002. La Comisión había presentado su propuesta en mayo de 2000.

El 20 de septiembre de 2001, en el marco de la estrategia de la UE a raíz de los acontecimientos ocurridos en los EE.UU. el 11 de septiembre, el Consejo acordó examinar la situación en los países y regiones donde existía un riesgo de movimientos de población de gran escala debido a las tensiones y pidió a la Comisión que, previa consulta con los Estados miembros, examinara la posibilidad de una aplicación provisional de la Directiva del Consejo sobre protección temporal a los casos en los que fueran necesarias disposiciones especiales de protección dentro de la UE.

Propuesta de Directiva sobre procedimientos de asilo

Tras un análisis de las respuestas a su documento de trabajo "Para establecer unas normas comunes sobre los procedimientos de asilo", de marzo de 1999, las oportunas resoluciones del acervo comunitario y la legislación y la práctica de los Estados miembros, la Comisión presentó su propuesta de Propuesta de directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado⁴.

El Comité Económico y Social emitió un dictamen favorable el 26 de abril de 2001, en el que se proponían al mismo tiempo unas garantías procesales más generosas para los solicitantes de asilo. El 20 de septiembre de 2001 el Parlamento Europeo aprobó su resolución sobre el proyecto de directiva. Las enmiendas del Parlamento Europeo clarifican y refuerzan la posición de los solicitantes de datos, incluidos aquellos que hayan recurrido, al tiempo que aumentan las condiciones del concepto de país seguro y reducen las posibilidades de detención. El ACNUR presentó un documento con su posición en julio de 2001.

Bajo la Presidencia belga las discusiones en el Consejo se han centrado en la necesidad de distinguir los procedimientos (procedimientos de admisibilidad, acelerados y ordinarios), el número de instancias de recurso, el efecto suspensivo de los recursos, los plazos y sus sanciones, las normas relativas a la calidad de la decisión y del proceso de adopción de decisiones, los procedimientos aduaneros y protección subsidiaria. La Presidencia belga ha declarado su intención de alcanzar un acuerdo político sobre algunos de estos problemas, así como sobre otros temas con ellos relacionados vinculados a los dos siguientes proyectos de propuesta.

Propuesta de Directiva sobre la acogida de solicitantes de asilo

A principios de diciembre de 2000 el Consejo aprobó unas conclusiones sobre la acogida de solicitantes de asilo, que no eran definitivas respecto de tres importantes temas: ámbito personal del futuro instrumento legislativo de acogida, libertad de circulación y sus límites y acceso al mercado laboral. A partir de diciembre de 2000, la Comisión ha llevado a cabo consultas bilaterales con Estados miembros, el ACNUR y las ONG más pertinentes sobre el futuro instrumento legislativo en ese campo.

⁴ COM(2000)578 final, 20.9.2000

En mayo de 2001 la Comisión presentó al Consejo su propuesta de Directiva por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros⁵. Los principales problemas abordados son los siguientes: definición del grupo destinatario que se beneficiará del futuro instrumento comunitario (ámbito de aplicación), información, documentación, libertad de circulación, condiciones materiales de acogida (alojamiento, alimento, vestido, asignación para gastos diarios), atención sanitaria, escolarización de los menores, empleo, reducción o retirada de la acogida, personas con necesidades particulares y medidas para mejorar la eficacia de los sistemas de acogida

La propuesta está siendo examinada en el Consejo y en el Parlamento Europeo.

Propuesta de Reglamento "Dublín II"

Durante el primer semestre de 2001, bajo la Presidencia sueca, finalizó en el Consejo el debate estratégico sobre la revisión del Convenio de Dublín que había sido impulsado por el documento de trabajo de los servicios de la Comisión "Revisión del Convenio de Dublín: elaboración de una legislación comunitaria que permita determinar el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros"⁶. En paralelo, la Comisión llevó a cabo la evaluación del funcionamiento del Convenio de Dublín que el Consejo le había solicitado. Las conclusiones de este ejercicio, reunidas en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión "Evaluación del Convenio de Dublín"⁷, ponen de relieve las dificultades de aplicación de este instrumento.

Habida cuenta de las orientaciones surgidas de la discusión sobre su documento de debate y de las enseñanzas de la evaluación, la Comisión adoptó, el 26 de julio de 2001 una Propuesta de reglamento del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país⁸, tal como se establece en la letra a) del apartado 1 del artículo 63 TCE. La propuesta de la Comisión se basa en los mismos principios del Convenio de Dublín, es decir, tiene por objeto asignar la responsabilidad a un único Estado miembro, designado sobre la base de criterios objetivos: en general, del Estado miembro que ha tenido el mayor protagonismo en la entrada o estancia del solicitante de asilo. No obstante, la propuesta de Reglamento contiene disposiciones nuevas, dirigidas a:

- acelerar el proceso de determinación mediante el establecimiento de plazos de procedimiento más breves;
- aumentar la eficacia del dispositivo al facilitar la cooperación entre Estado miembros para determinar el Estado responsable;
- proteger mejor la unidad de los grupos familiares.

Esta propuesta está siendo examinada en el Consejo y al Parlamento Europeo.

⁵ COM (2001) 181 final

⁶ EC(2000)522

⁷ SEC(2001)756

⁸ COM(2001)447 del 27.7.2001

Propuesta de Directiva sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de protección subsidiaria

La Comisión aprobó, el 12 de septiembre de 2001, un propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional⁹. El debate de la propuesta en los oportunos órganos del Consejo comenzará a principios de 2002.

La propuesta establece normas para llegar a una definición común del concepto de "refugiado" tal como figura en la Convención sobre los refugiados de Ginebra, y a una definición común de los así llamados beneficiarios de protección subsidiaria, de modo que en todos los Estados miembros se contará con una norma mínima de protección subsidiaria como complemento de la Convención de Ginebra.

La propuesta trata de la manera de valorar los temores del solicitante, las necesidades surgidas *in situ*, la alternativa de protección interna, las razones para la persecución. Aborda asimismo el problema del "agente perseguidor". La persecución es sobre todo evidente cuando emana del propio Estado. Sin embargo, la propuesta declara que la persecución puede también provenir de agentes no estatales en circunstancias en que el Estado no puede o no quiere proporcionar protección efectiva. En estos casos, puede también concederse el estatuto de refugiado. La propuesta acepta que, cuando la parte del Estado de la que proceda el solicitante se considera segura o cuando puede considerarse protector un organismo cuasiestatal (como ocurre con los territorios administrados por NU), dicho solicitante no puede reclamar protección internacional. Se abordan también los problemas del cese y de la exclusión de la protección internacional.

La propuesta también incluye disposiciones sobre los derechos y beneficios mínimos de que deben disfrutar los beneficiarios de ambos estatutos de refugiado y de protección subsidiaria. Aunque, en esencia, los derechos y beneficios vinculados a ambos estatutos de protección internacional son los mismos, sin embargo, en reconocimiento de la primacía de la Convención sobre los refugiados y del hecho de que la necesidad de protección subsidiaria en principio, presenta una naturaleza más temporal, la titularidad de algunos derechos y beneficios importantes, tales como el acceso al empleo o a programas de integración, y la concesión de permisos de residencia plurianuales, se ha hecho más exigente para los beneficiarios de protección subsidiaria.

Legislación común con el trato equitativo de los nacionales de terceros países, la entrada, la residencia y la circulación en la UE

La Comisión recuerda que, de acuerdo con su posición sobre la necesidad de abordar en los mismos instrumentos, cuando no hay razones de peso para establecer diferencias, el trato equitativo de nacionales de terceros países y beneficiarios de protección internacional, dos propuestas suplementarias se refieren también a los refugiados en el sentido de la Convención de Ginebra: la Propuesta modificada de Directiva del Consejo sobre la reagrupación familiar, presentada el 10 de octubre de 2000¹⁰, y la Propuesta de Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, presentada el 13 de

⁹ COM (2001) 510 final, 12.9.2001.

¹⁰ COM (2000) 624 final

marzo de 2001¹¹. Ambas directivas completan los elementos del estatuto en el contexto de la armonización de la primera fase.

El 28 de junio de 2001, el Consejo aprobó una Directiva por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, que trata de la responsabilidad de los transportistas¹². Contiene una cláusula de salvaguardia por la que se garantiza que las sanciones impuestas se aplicarán sin perjuicio de las obligaciones de cada Estado miembro en casos en los que un nacional de un tercer país busque protección internacional. Esta cláusula también se aplica en el caso de la Decisión marco sobre las medidas para reprimir la ayuda a la entrada y la estancia irregulares (se está ultimando para su aprobación formal en el Consejo). En cuanto a la Decisión marco sobre la lucha contra el tráfico ilícito de seres humanos y las medidas penales contra quienes colaboran en el mismo (también se está ultimando para su aprobación formal), cualquier Estado miembro puede decidir, aplicando su Derecho y sus prácticas nacionales, no imponer sanciones respecto de aquel comportamiento cuyo único objetivo sea el de proporcionar ayuda humanitaria.

La Comisión recuerda asimismo que su propuesta de Directiva¹³ relativa a las condiciones en las que los nacionales de terceros países pueden viajar libremente en el territorio de los Estados miembros durante un período no superior a tres meses por la que se introduce una autorización específica de viaje y por la que se fijan las condiciones de entrada para desplazamientos de una duración no superior a seis meses, presentada el 10 de julio de 2001, puede también aplicarse a las personas que se benefician de una protección internacional en un Estado miembro.

1.2 Medidas complementarias

Fondo Europeo para los Refugiados (FER)

El FER (€216 millones) se creó en virtud de la Decisión del Consejo 2000/596/CE, de 28 de septiembre de 2000¹⁴, con el fin de promover la solidaridad entre Estados miembros en materia de asilo, mediante la ayuda e impulso de sus esfuerzos por acoger refugiados y personas desplazadas, y por soportar las consecuencias de dicha acogida. Los recursos se distribuyen en proporción a la carga del gasto en cada Estado miembro, habida cuenta de las diversas direcciones seguidas por los flujos de personas en busca de protección. Para lograr este objetivo, el Fondo apoya los Estados miembros desde tres líneas de acción - acogida, integración y repatriación voluntaria -. El FER también apoya acciones de interés comunitario o de carácter innovador o transnacional. El Fondo puede, último, servir para financiar medidas de emergencia para prestar protección temporal en caso de afluencia masiva de desplazados.

El Fondo ha de funcionar, en su forma actual, hasta el 31 de diciembre de 2004, mediante programas presentados por los Estados miembros sobre una base anual. Esto permite la planificación plurianual, por una parte, y la flexibilidad, por otra, al tenerse en cuenta los posibles cambios en los flujos y el número de personas en busca de protección. Otro aspecto importante en la forma actual del Fondo es que se descentralizan los acuerdos de ejecución. Los Estados miembros son responsables de la elaboración de los programas anuales, la selección de los proyectos y del seguimiento evaluación y control de la acción.

¹¹ COM (2001) 127 final

¹² Directiva 2001/51/CE del Consejo, DO L 187/45 de 10.7.2001

¹³ COM (2001) 388

¹⁴ DO L 252 de 6.10.2000, p.12

La Comisión aprobó, el 3 de abril de 2001, las solicitudes de cofinanciación de los Estados miembros para los años 2000 y 2001. Se distribuyó entre los Estados miembros un total de € 24 y €32,5 millones de contribución del FE para 2000 y 2001, respectivamente. En el Anexo 3 figura el desglose de la parte de los Estados miembros entre las 3 acciones principales. Como puede verse en los gráficos, en los dos años 2000 y 2001 la mayor parte de los recursos FER se utilizará para mejorar las condiciones de acogida en los Estados miembros, mientras que una proporción casi igual de recursos FER servirá para facilitar la integración y la repatriación voluntaria.

Finalmente, respecto de las convocatorias de propuestas para acciones comunitarias de los años 2000 y 2001, se han seleccionado proyectos, por un presupuesto total de €1.3 millones y €1,7 millón, respectivamente, que se refieren a actividades de establecimiento de redes, campañas de sensibilización e información y estudios sobre legislación, política y práctica en alguno de los tres tipos de acción FER. Se espera que estos proyectos tengan un considerable efecto multiplicador y contribuyan a mejorar y desarrollar, aún más, la política a los niveles comunitario y nacional.

ARGO

La Comisión Europea aprobó el 16 de octubre de 2001¹⁵ una propuesta de programa de acción para responder a la urgente necesidad de reforzar la cooperación administrativa entre los Estados miembros, necesidad que también se había señalado en ambas comunicaciones de la Comisión sobre asilo e inmigración. El objetivo del programa de acción, denominado ARGO, es incrementar la eficacia de los respectivos procedimientos en los ámbitos del asilo, visados, inmigración y control de fronteras exteriores y ayudar a las administraciones nacionales en la aplicación de la legislación comunitaria basada en los artículos 62 y 63 del TCE, así como garantizar una aplicación abierta de dicha legislación.

Las acciones promovidas por ARGO deben tener como objetivo la aplicación de las oportunas normas comunitarias, independientemente de quiénes sean las administraciones nacionales responsables de llevar a cabo dichas acciones. El objetivo último es evitar diferencias en prácticas nacionales que puedan perjudicar el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia. La propuesta también define los tipos de acciones (formación, intercambio de personal, desarrollo de mejores prácticas, estudios, etc...) que deben ser propuestas por las administraciones nacionales. Las acciones comunitarias en este ámbito se centrarán principalmente en:

- Desarrollar y extender el uso de los mejores métodos modernos de trabajo con especial atención al proceso de informatización y al intercambio electrónico de datos para ayudar a las administraciones nacionales de los Estados miembros a enfrentarse a su misión con creciente eficacia.
- Definir y consolidar una política común de formación.
- Desarrollar una metodología y una cultura comunes de trabajo entre los Estados miembros para estimular una mejor comprensión de los procesos administrativos de cada uno de ellos.

¹⁵ COM (2001) 567 final

El apoyo a actividades en el campo del asilo comprenderá: la promoción del establecimiento y funcionamiento de sistema europeo común de asilo que ha de dar lugar a un procedimiento de asilo común y a un estatuto uniforme; facilitación de la determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo; la ayuda para la aproximación de las normas sobre reconocimiento y contenido del estatuto de protección; el apoyo a la eficacia e imparcialidad del procedimiento de asilo y a la convergencia de las decisiones; el desarrollo de la reinstalación, los mecanismos de entrada y los medios legales de admisión en los Estados miembros por razones humanitarias.

1.3. Otras medidas y normas vinculadas con la política de asilo

EQUAL

La iniciativa comunitaria EQUAL se propone combatir la exclusión y la desigualdad en el mercado de trabajo. En su ámbito se incluye también a los solicitantes de asilo. EQUAL está financiada por el Fondo Social Europeo, que aporta €2.973 millones para el período 2000-2006, que deben ser complementados por las contribuciones de los Estados miembros. La iniciativa se coordina en todo el territorio de la UE y se ha desarrollado sobre una base temática que refleja la necesidad de mejorar las posibilidades de empleo, el espíritu empresarial, la adaptabilidad, la igualdad de los sexos y la de facilitar la integración social y la formación profesional de los solicitantes de asilo. El objetivo es desarrollar y probar planteamientos innovadores, trabajando en cooperación con socios de otros Estados miembros, con objeto de definir las buenas prácticas que, a su vez, pueden informar las políticas y disposiciones generales.

Cada Estado miembro es responsable de definir sus prioridades nacionales en relación con EQUAL y de reflejarlas en sus planes nacionales. Se pidió a todos los Estados miembros que asignaran recursos para cubrir las necesidades de los solicitantes de asilo. Durante 2001, la CE ultimó las negociaciones con todos los Estados miembros sobre el contenido de los planes nacionales en relación con EQUAL. La proporción de los fondos asignados para responder a las necesidades de los solicitantes de asilo varía a través de la UE, con una asignación global del 4% (casi €125 millón de 2000 a 2006).

EQUAL se aplicará por asociaciones de desarrollo que constituyen una amplio entramado de socios. Para el establecimiento de una red a escala de la UE será asimismo preciso asegurarse de que EQUAL tiene en cuenta el trabajo, de naturaleza similar, que se está llevando a cabo a través de otros sistemas europeos de financiación (en particular, el FER) y considerar las implicaciones de cualquier cambio político más amplio en relación con los solicitantes de asilo.

Lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia

El Consejo, a propuesta de la Comisión, ha venido aprobando, desde mediados de 2000, un paquete de instrumentos por los que se da eficacia al nuevo artículo 13 del Tratado CE. La Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico¹⁶ debe estar incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados miembros el 19 de julio de 2003. La Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación¹⁷

¹⁶ DO L 180 de 19.7.2000, p. 22

¹⁷ DO L 303 de 2.12.2000, p. 16

debe estar incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados miembros, como muy tarde, el 2 de diciembre de 2003. En paralelo, Decisión del Consejo de 27 de noviembre de 2000 ha establecido un programa de acción comunitario¹⁸ para luchar contra la discriminación con un presupuesto de €100 millones entre 2001-2006.

Por otro lado, en el marco de la cooperación en materia de lucha contra los crímenes racistas y xenófobos, la Comisión presenta, paralelamente a la presente comunicación, una propuesta destinada a transformar una acción común que databa de 1996¹⁹ en Decisión marco y en la que se incluyen distintas mejoras. El objetivo de este texto es doble: por una parte, conseguir que el racismo y la xenofobia sean punibles, en todos los Estados miembros, con sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias, que puedan dar lugar a la extradición o entrega de la persona y, por otra, mejorar y fomentar la cooperación judicial, suprimiendo todo lo que suponga un obstáculo a la misma.

PARTE II. RELACIONES ENTRE OBLIGACIONES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y SEGURIDAD

2.1. Observaciones preliminares

En la reunión del Consejo Extraordinario de Justicia e Interior del 20 de septiembre de 2001, a raíz de los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre en los EE.UU., la conclusión 29 invitó "*a la Comisión a examinar urgentemente la relación entre salvaguardar la seguridad interna y cumplir las obligaciones e instrumentos de protección internacional*". Las conclusiones preliminares de la Comisión se recogen en este capítulo particular. La Comisión está dispuesta a presentar un documento de trabajo de la Comisión en el que se examine más detalladamente la relación entre obligaciones de protección y seguridad interna. Dicho documento comprenderá el análisis de la legislación (propuesta) comunitaria en materia de inmigración y asilo, el estudio del mecanismo de exclusión de quienes no merezcan protección internacional y del trato de las personas excluibles, así como un mapa europeo de carreteras.

2.2 Acceso a los procedimientos de asilo y exclusión del estatuto de refugiado

Cualquiera que sea el enfoque que se adopte en este sentido, es necesario asegurar que los refugiados y solicitantes de asilo no resultan víctimas de los recientes acontecimientos. A este respecto, la Comisión considera que a todas las personas que soliciten asilo debería concedérseles el acceso a un procedimiento en el Estado miembro de la UE responsable de la evaluación de la solicitud. Para aplicar de buena fe (y "completa e inclusivamente") la Convención sobre los refugiados de 1951 es imprescindible determinar quién reúne los requisitos de la Convención. Los obstáculos *automáticos* a la consideración de las solicitudes de asilo, por ejemplo para iniciar los procedimientos de asilo, aun de criminales sospechosos, no son, por lo tanto, conformes con la Convención sobre el estatuto del refugiado.

Es igualmente importante asegurarse de que los criminales que cometan o planeen graves delitos, como los terroristas, no se aprovechan del sistema de protección de los refugiados. Los Estados miembros tienen la responsabilidad de aplicar rigurosamente las cláusulas de exclusión de la Convención de Ginebra para luchar contra este tipo de abusos. Estas cláusulas

¹⁸ DO L 303 de 2.12.2000, p. 23

¹⁹ 96/443/JAI: Acción común adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del TUE, por lo que se refiere a la acción contra el racismo y la xenofobia, DO L 185 de 24.7.1996, p. 5)

de exclusión, contenidas en la letra F del artículo 1²⁰ de la Convención sobre los refugiados, efectivamente no solo permiten sino que obligan claramente a los Estados Partes a excluir determinadas categorías de individuos de la protección como refugiados. La lógica subyacente en las disposiciones de exclusión es que ciertos actos son tan graves que determinan que sus autores no sean merecedores de la protección como refugiados y se proteja al país de acogida de personas que suponen un peligro para el orden público o la seguridad del país. Sin embargo, precisamente porque la exclusión del estatuto de refugiado puede tener consecuencias de potencial peligro para la vida, tales decisiones deben adoptarse *dentro del* procedimiento de asilo, por un órgano con experiencia y formación en Derecho de refugiados y en la determinación del estatuto.

De conformidad con varias Recomendaciones de la Asamblea General y Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, recientemente con la Resolución 1373 de 28 de septiembre de 2001, y de acuerdo con la jurisprudencia del Derecho internacional en materia de refugiados, la exclusión del estatuto de refugiado de las personas implicadas en actos terroristas puede basarse en cualquiera de los tres motivos enumerados en la cláusula de exclusión de la letra F del artículo 1, en función de las circunstancias del caso.

Los Estados han interpretado la frase "motivos fundados para considerar", utilizada en la letra F del artículo 1, en el sentido de que no se requiere ninguna prueba en sentido estricto, o una prueba completa. El documento de trabajo de la Comisión explicará con mayor detalle la posibilidad de no empezar con el examen de las "cláusulas de inclusión" de la Convención de los refugiados, que figuran en la letra A del artículo 1 de la Convención de Ginebra, al examinar la aplicabilidad de la letra F del artículo a los actos terroristas. Asimismo abordará temas relacionados con el concepto de "motivos fundados para considerar", el tipo de investigación o la implicación personal de los individuos.

2.3 Extradición, entrega, procesamiento o protección contra la devolución

El principio de Derecho internacional conocido como *aut dedere aut judicare* proporciona una solución a la contradicción existente entre la necesidad, que ciertamente es una obligación, para el Estado de combatir los actos criminales como el terrorismo y el derecho individual a la protección contra la devolución. Según este principio, una vez denegado el recurso contra la decisión de excluir a una persona del estatuto de refugiado, el Estado está obligado bien a entregar bien a procesar a dicha persona.

Si no hay posibilidad de procesar a la persona, en ausencia, por ejemplo, de un Tribunal Penal Internacional, dicha persona debe entonces ser extraditada; es decir, si la extradición es jurídica y prácticamente posible, bien al país de origen, a otro Estado miembro de la UE o a otro tercer país. La extradición puede, sin embargo, no ser posible por obstáculos jurídicos. La protección contra la devolución, prevista en los instrumentos sobre derechos humanos, tales como el Convenio de Naciones Unidas contra la tortura, el Pacto internacional sobre derechos

²⁰ Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan **motivos fundados para considerar:**
(a) *Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;*
(b) *Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;*
(c) *Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.*

civiles y políticos y el Convenio europeo sobre derechos humanos, es, por su propia naturaleza, absoluta, es decir, no admite excepciones. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado en varias ocasiones que el Convenio europeo sobre derechos humanos prohíbe, en términos absolutos, la tortura y el trato o castigo inhumanos o degradantes. Sin embargo, la extradición debe considerarse legal cuando es posible alcanzar un acuerdo con el Gobierno que va a procesar a la persona, abordando las preocupaciones relacionadas con las potenciales violaciones del artículo 3 del Convenio europeo sobre derechos humanos.

Al no existir ningún instrumento jurídico internacional que regule el estatuto y los derechos de las personas "excluíbles pero indevolvíbles", la cuestión que aún sigue sin resolverse en la actualidad, tampoco al nivel de la UE, es qué hacer con este grupo de gente. Algunos de ellos desaparecen en la ilegalidad, a otros se les detiene, si la ley aplicable lo permite. El problema por lo tanto, necesita urgentemente ulterior examen.

2.4 Examen de la disposiciones relacionadas con la "seguridad interna" en las (propuestas de) Directivas iniciadas por la Comisión en el campo del asilo

Todas las propuestas actuales de legislación comunitaria en el campo del asilo y la inmigración presentadas por la Comisión contienen disposiciones estándar por las que se permite excluir a cualquier nacional de un tercer país que se considere una amenaza para la seguridad nacional/pública del derecho a la protección internacional, la residencia o al acceso a determinados beneficios. En particular, cabe recordar el artículo 28 de la Directiva sobre protección temporal, los artículos 14, 17 y 19 de la propuesta de Directiva sobre el estatuto de refugiado y la protección subsidiaria, los artículos 4, 26, 28, 33-2c de la propuesta de Directiva sobre procedimientos de asilo y los artículos 22 y 1d de la propuesta de Directiva sobre condiciones de acogida de solicitantes de asilo. Sin embargo, la Comisión está absolutamente decidida, en el marco de las discusiones y negociaciones en curso, a reexaminar de nuevo las correspondientes disposiciones de sus propuestas a la luz de las nuevas circunstancias y a considerar los medios de reforzar aún más la lucha contra el terrorismo, sin perjuicio de las obligaciones internacionales que subyacen en las propuestas. Los resultados de ese estudio se incluirán en el documento de trabajo de la Comisión anteriormente mencionado.

PARTE III. ANÁLISIS COMÚN

3.1. Política de estadísticas

En el Consejo JAI del 28/29 de mayo de 2001, se aprobaron unas conclusiones del Consejo sobre análisis común y mejora del intercambio de estadísticas de asilo y migración. Se acordó hacer las estadísticas más fácilmente accesibles para el público e introducir más análisis.

Para estimular el debate en torno a estas conclusiones, los servicios de la Comisión habían publicado un documento de trabajo²¹ en el que se defiende que (a) debe mantenerse y, en caso necesario, ampliarse y perfeccionarse la recogida de datos, (b) mejorarse la comparabilidad y la disponibilidad de estadísticas y (c) establecerse un sistema de información acorde con las necesidades de los Estados miembros y de las instituciones comunitarias, con sujeción a la obtención de nuevos recursos. El documento hacía, además, hincapié en que la recogida anual de datos sobre migración, existente en la actualidad, ya no sería suficiente a los efectos de desarrollar una política de migración común de la UE.

²¹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre el intercambio de información estadística en el campo del asilo y de la migración (SEC (2001) 602)

Las conclusiones, considerando que, con vistas a la acción futura, debe desarrollarse un marco completo y coherente de mejora de las estadísticas, invitan a la Comisión a tomar medidas que tengan en cuenta los principios y objetivos establecidos en un Anexo de las conclusiones. La Comisión presentará su plan de acción a principios de 2002, que sucederá al plan de acción de 1998, sobre la base del cual la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas, Eurostat, comenzó a recoger estadísticas mensualmente sobre asilo y entrada ilegal, en el contexto de los grupos de trabajo del Consejo, respectivamente, CIREA²² y CIREFI²³. Con la extensión de la recogida de datos a los países candidatos, Noruega e Islandia, en el 2000, se cumplieron todos los objetivos del plan de acción de 1998.

Un nuevo plan de acción podría llevarse a cabo para el resto del período transitorio del artículo 67 Tratado CE, abarcando, entre otras cosas, la introducción de métodos comunes en materia de secreto de estadística (protección del individuo), nuevas variables en la actual recogida y la promulgación de legislación comunitaria en la que se establezcan las definiciones, el alcance de la recogida de datos y las obligaciones de los proveedores y de la Comisión. La Comisión está en la actualidad consultando a los Estados miembros sobre el enfoque que conviene adoptar.

El trabajo sobre estadísticas de asilo en 2002 ya debe, sin embargo, centrarse en las cuestiones clave del futuro plan de acción, tales como la aplicación de nuevas normas de publicación y la preparación de un primer informe público anual sobre estadísticas comunitarias en el campo del asilo y de la migración.

3.2. Informaciones, intercambios y análisis

Las meras cifras no son suficientes para comprender los problemas de asilo y adoptar las decisiones adecuadas. Se requiere un análisis pormenorizado de las causas profundas, la situación en los países de origen y tránsito, la violación de derechos humanos, las repercusiones en las historias individuales, los métodos de entrada y los demás asuntos que guarden alguna relación con el tema. Si bien los Estados miembros han recopilado una considerable información y han ganado experiencia en este ámbito, en cambio, no se ha explorado todavía suficientemente la dimensión europea. Aunque a este propósito se han desarrollado en los últimos años redes formales e informales de intercambio de información, es preciso mejorar el intercambio de información y datos a escala europea para que la Comunidad pueda desarrollar una adecuada política común de asilo.

La Comisión está considerando la creación de un Observatorio Europeo de la Migración, que podría supervisar y llevar a cabo análisis comparativos del asilo y de los flujos migratorios, tanto legales como irregulares. Por otra parte, la Comisión subraya la necesidad de desarrollar estructuras adecuadas al nivel comunitario, que faciliten una mayor coordinación de la acción de los órganos de aplicación de la Ley de los Estados miembros.

En 2002, la Comisión, previa consulta con diversos socios, desarrollará nuevas ideas sobre estos temas.

²² Centro de Información, Reflexión e Intercambio en materia de Asilo

²³ Centro de Información, Reflexión e Intercambio en materia de Cruce de Fronteras e Inmigración

PARTE IV. DIMENSIÓN EXTERIOR

4.1. Ampliación

Los temas relacionados con el asilo constituyen un elemento clave de la acción de la UE tanto en la fase de preadhesión como en el proceso de negociación. En la actualidad, están abiertas las negociaciones sobre el capítulo 24 (Justicia e Interior) con todos los países candidatos que están negociando la adhesión a la Unión Europea, excepto Rumania; con este país se espera que las negociaciones sobre el capítulo 24 se inicien a lo largo de 2002; la totalidad del *acervo comunitario* en materia de asilo, basado en la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados, tiene que ser aceptado por los países candidatos e incorporado a su ordenamiento jurídico. Durante las negociaciones, la UE pone de relieve la importancia de que todos los países candidatos cuenten, en el momento de la adhesión, con un sistema justo, eficaz y efectivo de tramitación de las solicitudes de asilo, especialmente por lo que se refiere a las salvaguardias necesarias para respetar plenamente el principio de no devolución (*non-refoulement*) y el procedimiento independiente de recurso.

Ajustarse al acervo comunitario exige un considerable esfuerzo de estructuración institucional y mejora de la capacidad de ejecución por parte de los países candidatos: esto supone, en especial, dotar del personal adecuado y de la formación suficiente a los servicios nacionales que gestionan la tramitación de las solicitudes de asilo, así como a los guardas fronterizos, aumentando y mejorando las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo. Con este fin, la UE proporciona amplia ayuda a los países candidatos a través del programa PHARE horizontal sobre Justicia e Interior, programa multidisciplinario que se dirige a todos los países candidatos, excepto Malta y Chipre. La UE también presta asistencia a través de los programas PHARE nacionales para cada país candidato de Europa Central y Oriental, por medio de proyectos de hermanamiento entre la Administración pública de los Estados miembros y la de los países candidatos.

En virtud del programa PHARE horizontal sobre JAI, en 1999 y 2000, se llevó a la práctica un proyecto de ayuda a todos los países candidatos, excepto Malta, Chipre y Turquía, sobre adopción y aplicación del *acervo* en materia de asilo, del que resultó la elaboración de un Plan de Acción Nacional para cada país candidato, que se ha aplicado, o está aplicándose, bien mediante proyectos de hermanamiento, bien mediante acciones internacionales. En Turquía, la programación ha empezado y en 2002 se pondrán en marcha proyectos piloto. En cuanto a Chipre y Malta, el proceso de armonización en el ámbito de la JAI se está subvencionado con fondos de preadhesión. Chipre y Malta están asimismo participando, con sus propios fondos, en algunas actividades del programa PHARE horizontal sobre JAI.

4.2 Grupo de Alto Nivel "Asilo y Migración"

Para la Comunidad Europea, el tema del asilo presenta asimismo importancia en sus relaciones con otros terceros países. En un primer esfuerzo por desarrollar una política global sobre migración y asilo, el Consejo creó el Grupo de Alto Nivel "Asilo y Migración" en diciembre de 1998. En 1999 y 2000 se aprobaron por el Consejo seis planes de acción (en Afganistán y la región vecina, Irak, Marruecos, Somalia y Sri Lanka, Albania y la región vecina). En su análisis de las causas profundas de los flujos y huidas migratorias, el Grupo de Alto Nivel "Asilo y Migración" presta especial atención a las circunstancias existentes en los países correspondientes que puedan originar el temor a una persecución por los motivos mencionados en la Convención de 1951 relativa al estatuto de los refugiados. Con el propósito de abordar las principales causas de los flujos migratorios, cada uno de los planes de acción propone un conjunto de medidas, entre las que se cuentan medidas directa o

indirectamente relacionadas con el asilo. Se incluyen medidas para impulsar el respeto de los derechos humanos, del Estado de Derecho y de los derechos de las minorías, al tiempo que se dedica especial atención a apoyar los esfuerzos por consolidar la estructura institucional realizados por los terceros países con el fin de poder tramitar las solicitudes de asilo que cumplan las normas internacionales mínimas. El Grupo de Alto Nivel "Asilo y Migración" también pide el incremento de la cooperación entre la UE y el ACNUR, y entre la UE y los terceros países que se enfrentan a una amplia afluencia de refugiados, como Pakistán e Irán. En los planes de acción, la Comunidad se compromete a continuar su asistencia a refugiados y desplazados mediante la financiación de acciones y programas. El trabajo del Grupo de Alto Nivel "Asilo y Migración" ha contribuido igualmente a coordinar los esfuerzos de la Comunidad y los Estados miembros de apoyo a la labor de terceros países de acogida de refugiados en su territorio.

Con el propósito de facilitar las posibilidades de puesta en práctica de las medidas sobre asilo y migración de los planes de acción, en 2001, se creó una nueva línea presupuestaria (10 millones de euros) sobre cooperación con terceros países en estos campos (B7-667). Esta línea no financia ayuda humanitaria a refugiados y desplazados que ya estén apoyados por líneas presupuestarias de ayuda humanitaria.

El Grupo de Alto Nivel "Asilo y Migración" presentó en noviembre de 2000 un informe al Consejo Europeo en Niza, en el que evaluaba la labor realizada y proponía ideas y medidas para mejorar el enfoque y los métodos de trabajo. El trabajo del Grupo de Alto Nivel "Asilo y Migración" preparó el camino para una política europea de migración y asilo innovadora, que tuviera en cuenta las causas profundas de la migración y sus consecuencias, tanto en los países de origen y tránsito como en los de destino. La mejora de sus métodos de trabajo, incluida la elaboración de cualquier nuevo plan de acción, supondrá, entre otras cosas, una mayor implicación de los terceros países de que se trate sobre la base de una auténtica asociación y un refuerzo de la coordinación y cooperación con los Estados miembros y las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, activas en estos países. La disponibilidad de la nueva línea presupuestaria a partir del 2001 ya ha contribuido a una mejor aplicación de los planes de acción. El incremento de este presupuesto no cabe duda de que ha de contribuir, aún más, a la puesta en práctica de las políticas exteriores de asilo y migración.

4.3. Otros países

Se han mantenido amplios debates con países de regiones distintas de las de los países candidatos, de manera particular, con países de los Balcanes Occidentales, la Federación Rusa y Ucrania. La base para este diálogo han sido las relaciones contractuales entre la UE y los países en cuestión, junto con instrumentos de la PESC, en algunos casos aplicables. El problema del asilo y las normas europeas en este campo han sido objeto de discusión en los respectivos marcos de diálogo político y recibido considerable atención en los correspondientes instrumentos presupuestarios comunitarios. El 28 de marzo de 2001, una troika ministerial, así como sus homólogos de los países balcánicos occidentales, publicó la Declaración de Sarajevo sobre cooperación regional y adecuación a las normas europeas en el campo del asilo y de la migración, cuya aplicación práctica recibirá el apoyo del programa regional CARDS con la condición previa de un compromiso cada vez más intenso por parte de los Estados de los Balcanes Occidentales. En la actualidad, se está preparando un proyecto de plan de acción de Justicia e Interior entre la UE y Ucrania, en el que el asilo y la migración ocupan los primeros lugares de la agenda. Se utiliza la línea B7-667, como en el caso de Albania y de la región vecina, para apoyar proyectos piloto.

También se están preparando debates sobre el asilo en el futuro, dentro del marco del proceso de Barcelona.

El diálogo con los EE.UU. y Canadá es igualmente muy fructífero. Con ambos países, se acordó intensificar la cooperación en el campo de la política de asilo.

4.4. Relaciones con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Sobre la base de la asociación reforzada en materia de asilo entre la Comisión y el ACNUR, la Comisión mantuvo durante 2001 un constante diálogo con el ACNUR sobre sus propuestas legislativas y políticas, así como sobre la evolución producida, en el ACNUR, en materia de refuerzo del sistema de protección internacional. Así pues, junto con los Estados miembros, la Comisión participó activamente en el proceso de consultas mundiales, contribuyendo a la financiación de diversas sesiones de las mismas y continuará siguiendo estrechamente este proceso en el marco de la Conferencia Ministerial de los Estados Partes de la Convención de Ginebra de 1951, organizada, a mediados de diciembre de 2001, por Suiza y el ACNUR, así como el desarrollo de una Agenda para la protección internacional, sobre la que desea ser consultada. Los dos procesos, el de las consultas mundiales y el del establecimiento de un sistema europeo común de asilo, se refuerzan mutuamente, en beneficio de ambos.

La acción de la Comunidad en el marco de las relaciones con el ACNUR se vio reforzada por un diálogo estratégico sobre las cuestiones humanitarias y de desarrollo, con el fin de mejorar la transparencia, la previsión de los casos de cooperación y las financiaciones, así como el apoyo a las capacidades clave del ACNUR. La Comunidad se compromete firmemente a apoyar el mandato internacional del ACNUR con el fin de proteger mejor a los refugiados y encontrar soluciones duraderas. En 2001, la Comunidad es el tercer donante en la financiación de las acciones del ACNUR.

PARTE V. APLICACIÓN DEL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN A LA POLÍTICA DE ASILO

5.1. Líneas generales

En su comunicación sobre el asilo de noviembre de 2000, la Comisión había señalado la necesidad de desarrollar un método abierto de coordinación para la política de asilo, que apoyara la política legislativa y acompañara el proceso de convergencia. La Comisión ha expuesto ya la aplicación del método abierto de coordinación a la política de inmigración en su Comunicación COM (2001) 387 final de 11.7.2001. Pueden definirse una serie de puntos comunes con la política de asilo. La concesión de asilo conserva un vínculo muy intenso con la soberanía y la historia constitucional de cada Estado miembro. Las cuestiones de asilo se han abordado por la UE, hasta 1999, esencialmente al nivel intergubernamental. La protección internacional se concede al nivel de cada Estado miembro. El carácter internacional de los flujos migratorios, incluidos los vinculados a la problemática de la protección internacional, y la interconexión de los distintos aspectos de la política en materia de migración exigen un mecanismo que permita evaluar los progresos en la realización de los objetivos europeos comunes y adaptar, llegado el caso, los objetivos. Por último, toda la problemática del intercambio de buenas o mejores prácticas se adapta perfectamente a las cuestiones de asilo.

Sin embargo, el Tratado CE y, en particular, su artículo 63, así como las conclusiones de Tampere, son más precisos, y claramente más ambiciosos, respecto de la armonización en materia de asilo que en materia de inmigración, tanto en los objetivos como en el dispositivo jurídico. Además, el derecho de asilo se rige en gran medida por una serie de obligaciones

internacionales asumidas por los Estados miembros de la UE, cuyo núcleo principal lo constituyen la Convención de Ginebra de 1951 sobre los refugiados y su Protocolo de 1967. El Convenio de Dublín ha venido planteando la cuestión del asilo desde hace varios años en la UE y creado una serie de criterios y mecanismos vinculantes. Por último, al nivel nacional, es determinante la influencia de la jurisprudencia de los tribunales o las instancias de recurso.

La utilización de un método abierto de coordinación debe, pues, adaptarse específicamente al ámbito del asilo. El método apoyará y completará la legislación comunitaria preconizada en el Tratado, que constituye el núcleo de la política común, acompañando y facilitando el paso a la segunda fase de la instauración del sistema europeo común de asilo, tal como se describe en la Comunicación COM(2000)755. Debido al alto grado de convergencia deseado por la Unión Europea en materia de política de asilo, la Comisión asimismo considera que, al aprobar las orientaciones descritas en el apartado 5.2, el Consejo puede manifestar un mayor grado de ambición y detalle en la aplicación del método abierto de coordinación al asilo que respecto de la política de inmigración.

Se propone aplicar este método durante un período inicial, que se extenderá hasta la presentación de los primeros instrumentos de la segunda etapa.

La Comisión piensa desempeñar plenamente su papel en la aplicación de este método abierto de coordinación. Esta es la razón por la que, en paralelo a la instauración del marco legislativo, apoyará la aplicación de este método, formulando propuestas de orientaciones europeas, así como sobre el contenido de los planes de acción nacionales, garantizando la coordinación de las políticas nacionales, el intercambio de las mejores prácticas y el seguimiento y la evaluación del impacto de la política comunitaria y organizando consultas regulares con los terceros países y las Organizaciones internacionales interesados.

5.2. Orientaciones europeas en materia de asilo

El método abierto de coordinación se basa fundamentalmente en la aprobación por el Consejo de orientaciones plurianuales para la Unión, combinadas con un calendario para la realización de los objetivos a corto, medio y largo plazo. Estas orientaciones se incorporarán, a continuación, en la política nacional mediante el establecimiento de objetivos específicos, que tengan en cuenta las disparidades nacionales. En el marco de las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere y a la luz de las propuestas formuladas en su comunicación sobre un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, la Comisión propone definir, en primer lugar, orientaciones en los siguientes ámbitos: conocimiento del flujo migratorio; desarrollo de un sistema de asilo eficaz y que proteja a los necesitados de protección, aplicando íntegra y globalmente la Convención de Ginebra; el regreso; las relaciones con los terceros países; la integración/inserción. Una adaptación regular podría a continuación realizarse en el marco del método abierto de coordinación.

Las siguientes orientaciones representan las primeras sugerencias de la Comisión. Se someterán a diversas consultas con vistas a la presentación formal de una propuesta de la Comisión.

Primera orientación: mejorar el conocimiento del flujo migratorio vinculado a la admisión humanitaria , en particular:

a. contribuyendo plenamente a la mejora de las actividades de recogida y análisis de estadísticas sobre las migraciones y el asilo con el fin de aplicar el plan de acción de la UE.

b. definiendo las prioridades, las fuentes y los socios de investigación para la recogida de la oportuna información (situación en los países de origen y tránsito, violaciones de los derechos humanos, motivaciones de las personas, historias personales, itinerarios etc...).

Segunda orientación: desarrollar un sistema de asilo eficaz y que proteja a los necesitados de protección, aplicando íntegra y globalmente la Convención de Ginebra, en particular :

a. fomentando la cooperación y el intercambio de información entre los servicios consulares de los Estados miembros en los países de origen y tránsito, incluso por lo que se refiere a la política en materia de visados.

b. definiendo las medidas y buenas prácticas requeridas para garantizar el equilibrio entre los objetivos legítimos de lucha contra la inmigración ilegal y/o la trata de seres humanos y el acceso a los procedimientos de asilo, incluso en el marco de la implantación de controles en las fronteras exteriores.

c. definiendo las prioridades y los recursos puestos a disposición durante los procedimientos, la acogida y la fase de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo, en aras de un tratamiento justo y eficaz.

d. describiendo los objetivos de formación del personal pertinente de las autoridades de determinación, los agentes diplomáticos y consulares, los servicios de policía de las fronteras así como de los miembros de las instancias de recurso, previendo también entre estos objetivos los intercambios de agentes con otros Estados miembros de la UE.

e. definiendo los medios, como complemento de las medidas adoptadas para garantizar la aplicación de los instrumentos comunitarios en vías de aprobación, fijando eventualmente objetivos precisos y evaluando sus efectos concretos con vistas a:

- garantizar la calidad del examen en primera instancia de la solicitud de asilo;

- aumentar la rapidez y el respeto de los plazos fijados durante los procedimientos (para los solicitantes y por los servicios administrativos y órganos jurisdiccionales);

- mejorar los índices de ejecución efectiva de las decisiones de transferencia a raíz de la determinación del Estado responsable;

- mejorar la oferta en cuanto a traducción/interpretación (en beneficio no solo de los solicitantes sino también de los servicios administrativos y órganos jurisdiccionales);

- mejorar el acceso a los medios de prueba.

f. elaborando de manera clara el dispositivo nacional de acogida para los solicitantes de asilo, los refugiados, los beneficiarios de protección subsidiaria y los beneficiarios de protección temporal.

g. definiendo principios y técnicas que mejoren la detección de las personas que no merezcan protección internacional sobre la base de las cláusulas de exclusión.

h. elaborando guías de buenas prácticas sobre las distintas cuestiones planteadas en el trato de los solicitantes de asilo y la tramitación de sus expedientes, que puedan eventualmente servir de base a la elaboración de guías a escala de la Unión Europea (registro, información de los

solicitantes, domiciliación, lucha contra el fraude, detección de falsos documentos, práctica de las pruebas y manera de detectar la credibilidad de las solicitudes, pruebas de idiomas etc...).

i. prestando especial atención a la situación y las necesidades de los menores no acompañados, las personas con necesidades particulares y las cuestiones relacionadas con el género.

j. evaluando la contribución de los programas de reinstalación, la tramitación de las solicitudes de asilo fuera del Estado miembro, la utilización de las cláusulas de cese y exclusión, así como el marco y las gestiones previstos para las transferencias de protección.

k. definiendo los medios y fuentes de información que permitan evaluar si una persona ya no necesita protección internacional.

l. instaurando un marco que favorezca la contribución de las colectividades y protagonistas locales/regionales, los interlocutores sociales, la sociedad civil, ONG y los propios solicitantes de asilo.

Tercera orientación: mejorar la eficacia de la política de regresos, en particular:

a. definiendo medidas para mejorar la cooperación entre los Estados de acogida, los países de origen, el ACNUR y la OIM o las ONG con el fin de facilitar los regresos voluntarios y no voluntarios.

b. desarrollando los servicios de información y preparación al regreso, evaluando también la contribución de los sistemas de visitas exploratorias.

c. definiendo los medios, fijando eventualmente objetivos precisos, y evaluando sus efectos concretos, con el fin de mejorar el índice de ejecución efectiva de las decisiones de devolución.

d. elaborando guías de buenas prácticas sobre distintas cuestiones planteadas por los regresos, incluidos los forzados (acompañamiento, modo de transporte, condiciones de detención previa a la expulsión etc...), que puedan eventualmente servir de base a la elaboración de guías a escala de la Unión Europea.

La Comisión presentará próximamente un libro verde sobre la política de regresos. Sobre la base de las consultas a las que ha de proceder, la Comisión precisará ulteriormente esta orientación.

Cuarta orientación: integrar las cuestiones relativas a la protección internacional en las relaciones con los terceros países, en particular:

a. apoyando medidas vinculadas a la política en favor de los derechos humanos en los terceros países en cuestión con el fin de prevenir las violaciones, limitarlas o darles fin.

b. teniendo en cuenta la dimensión de protección internacional en los terceros países en cuestión a la hora de preparar y aplicar los programas de desarrollo y cooperación, por lo que se refiere, entre otras cosas, a la educación y la formación, la salud, el medio ambiente y el contexto socioeconómico, incluso a la hora del regreso de los refugiados a su país de origen, garantizando la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres.

c. fomentando los esfuerzos de los terceros países por gestionar los flujos migratorios mixtos y por elaborar disposiciones legales e implantar estructuras conformes a las obligaciones internacionales en materia de protección internacional.

d. apoyando medidas destinadas a facilitar los regresos, incluso mediante la reintegración social y económica de las personas que, habiéndose beneficiado de protección en un Estado miembro, bien no necesiten ya esta protección, bien deseen regresar voluntariamente en su país de origen.

Quinta orientación: garantizar la elaboración de políticas de integración o inserción para los beneficiarios de protección internacional en un Estado miembro , en particular:

a. definiendo las prioridades y los recursos para la elaboración de una política global que garantice la integración o la inserción de los refugiados, los beneficiarios de protección subsidiaria o temporal en caso de afluencia masiva, teniendo en cuenta las necesidades particulares de los niños y menores no acompañados.

b. instaurando un marco que garantice la participación de los protagonistas locales y regionales, los interlocutores sociales, la sociedad civil y las personas afectadas en la elaboración y la aplicación de la estrategia nacional.

c. fomentando la integración o la inserción de las personas afectadas por medio de campañas de información y sensibilización, en colaboración con todas las partes interesadas.

d. adoptando medidas específicas dirigidas a la integración o inserción social y económica de las mujeres.

e. creando programas destinados a facilitar la instalación de los recién llegados y de su familia que comprendan, en particular, estrategias de inserción escolar para los menores, cursos de lenguas adaptados e información no solo sobre los aspectos culturales, políticos y sociales del país en cuestión, sino incluso también sobre la naturaleza de la ciudadanía y los valores europeos fundamentales.

f. elaborando medidas que aporten un apoyo social, económico y sanitario a las personas vulnerables o que hayan sufrido violencias, traumatismos, torturas o cualquier trato inhumano y degradante o sido víctimas de traficantes y de la trata de seres humanos.

g. fomentando la participación activa de los propios refugiados en la concepción, el desarrollo, la organización y la evaluación de los servicios y políticas de integración.

h. examinando la validez del concepto de civismo, definiendo los derechos y responsabilidades que garantizan un trato equitativo a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el Estado miembro en cuestión y definiendo las condiciones de acceso a la nacionalidad para los beneficiarios de protección internacional, teniendo en cuenta el artículo 34 de la Convención de Ginebra.

Esta orientación no se refiere a los solicitantes de asilo y puede coordinarse con la estrategia de integración de los nacionales de terceros países legalmente residentes en los Estados miembros.

5.3. Instrumentos

5.3.1. Planes de acción nacionales

Para aplicar cada una de las orientaciones en materia de asilo, los Estados miembros han de preparar planes de acción nacionales, que se han reexaminar y adaptar anualmente. Estos planes tendrán por objeto, por una parte, hacer balance de las acciones llevadas a cabo el año anterior en relación con las orientaciones europeas y, por otra, presentar propuestas de aplicación de las orientaciones en materia de asilo para el año siguiente. La parte balance contendrá también información sobre la interacción entre las distintas medidas adoptadas y los flujos legales y clandestinos. En esta parte se llamará la atención sobre las experiencias interesantes y las buenas prácticas definidas, así como sobre los problemas encontrados, en particular, cuando las soluciones deban manifiestamente buscarse al nivel europeo. Esta parte se referirá, por otro lado, a la aplicación de los oportunos actos de Derecho comunitario derivado, su incorporación al Derecho nacional y sus efectos sobre la situación nacional. En la segunda parte relativa a sus planes, los Estados miembros describirán las acciones propuestas, en su caso, a los niveles nacional, regional y local para aplicar las orientaciones durante el año en cuestión, indicando sus objetivos nacionales para cada una de ellas, así como el calendario propuesto.

Los planes de acción servirán de base para una evaluación global de la aplicación de la política común y los resultados obtenidos y facilitarán la determinación de cómo adaptar las orientaciones para responder a la evolución de las necesidades. A la luz de estos informes, la Comisión preparará un informe de síntesis, del que la presente comunicación representa una primer esbozo, en el que se pondrán de relieve los problemas comunes y se señalarán los ámbitos en los que las soluciones europeas podrían resultar apropiadas.

5.3.2 Elaboración y evaluación de la política común en materia de asilo.

La Comisión contribuirá activamente a la defensa y elaboración de una política común en materia de asilo, en particular, presentando la legislación comunitaria necesaria, controlando su aplicación y respeto y preparando propuestas relativas a las orientaciones europeas, a la elaboración de los planes de acción nacionales, a la promoción de la cooperación, del intercambio de las mejores prácticas, de la evaluación y del control. A tal efecto, la Comisión consultará ampliamente –adoptando las oportunas medidas, incluida la creación de comités y grupos de trabajo – a altos funcionarios, expertos de los Estados miembros, del ACNUR, representantes de los interlocutores sociales y poderes locales y regionales, así como a especialistas en cuestiones particulares objeto de estudio y otros representantes de la sociedad civil.

Es importante velar por que los países candidatos estén informados de este proceso y se integren cuanto antes en la aplicación del método abierto de coordinación, antes de su adhesión, por medio de los oportunos mecanismos, lo que constituirá una preparación útil a la adhesión.

En cumplimiento de sus funciones, la Comisión velará por la complementariedad y la coherencia de la política en materia de asilo respecto de otros ámbitos de política interior y exterior, en particular, las políticas sociales como la inserción social y la estrategia comunitaria de lucha contra la discriminación o las relaciones exteriores o humanitarias de la Comunidad, para que se refuercen mutuamente en un contexto de desarrollo sostenible. La política en materia de asilo debería igualmente fomentar la igualdad de hombres y mujeres de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Tratado.

5.3.3 Participación de las instituciones europeas, del ACNUR y de la sociedad civil

Habida cuenta del carácter pluridimensional de la política en materia de asilo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones deberían estar estrechamente asociados a la elaboración y aplicación de esta política. La Comisión presentará también a estas instituciones el informe anual sobre el asilo. Convendría estudiar, en concertación con las instituciones en cuestión, la manera de asociarlas más eficazmente al mecanismo de coordinación abierta para que puedan contribuir al mismo plenamente.

Sobre la base de la Declaración 17 anexa al Tratado de Amsterdam, la Comisión velará también por consultar al ACNUR de manera adecuada.

La participación activa de responsables políticos, interlocutores sociales, agentes regionales y locales y otras organizaciones afectadas como las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones de solicitantes de asilo o refugiados, como partes involucradas, así como de los medios de comunicación, tanto a escala nacional como europea, es la clave del éxito de esta política y de la realización de los objetivos fijados en las orientaciones. Se invita a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para garantizar esta participación activa al nivel nacional. La Comisión adoptará por su parte, medidas para favorecer un diálogo con la sociedad civil a escala europea.

PARTE VI. RECOMENDACIONES

La Comisión:

- recomienda que el Consejo tome nota de su primer informe sobre la política común de asilo;
- recomienda que se apruebe el método abierto de coordinación aplicado al asilo durante un período inicial, con vistas a la aprobación de orientaciones antes del final de la Presidencia española. A continuación, deberían transmitirse los planes de acción nacionales a la Comisión para que el primer ciclo de evaluación pueda ultimarse, como muy tarde, a finales de 2003;
- recomienda que se fijen plazos, con la instauración de un mecanismo constante de seguimiento, para la adopción de los instrumentos de la primera fase de armonización en materia de asilo pendientes de negociación, sobre la base de los elementos de información aportados por el Marcador;
- invita a los Estados miembros a adoptar rápidamente las medidas de aplicación que permitan el rápido aprovechamiento del sistema Eurodac a escala de la Comunidad;
- pide la rápida incorporación al Derecho nacional de la Directiva sobre la protección temporal en caso de afluencia masiva de desplazados, que entró en vigor en agosto de 2001;
- pide la rápida aprobación durante el primer semestre de 2002 de la Decisión por la que se crea el programa de acciones ARGO con el fin de lanzar las primeras acciones lo antes posible;
- recomienda una mayor movilización para dar curso a las conclusiones del Consejo JAI del 28-29 de mayo de 2001 sobre recogida y análisis estadísticos en materia asilo;

- invita al Consejo a que examine, en el marco de la asociación de la UE con los terceros países, el refuerzo de la cooperación en los ámbitos del asilo y de la protección internacional con los países de origen y tránsito, habida cuenta, sobre todo, de las reflexiones sobre los trabajos del Grupo de Alto nivel sobre asilo y migración y su evolución futura, así como a la luz del informe sobre este grupo considerado en el Consejo Europeo de Niza.

Procedencia: EUROSTAT

Panorama estadístico

FIGURA 1: TOTAL DE SOLICITUDES DE ASILO, EN LA UE, DE 1985 A LA PRIMERA MITAD DE 2001 (ENERO A JUNIO DE 2001)

EN MILES, SOLICITANTES DE TODOS LOS PAÍSES

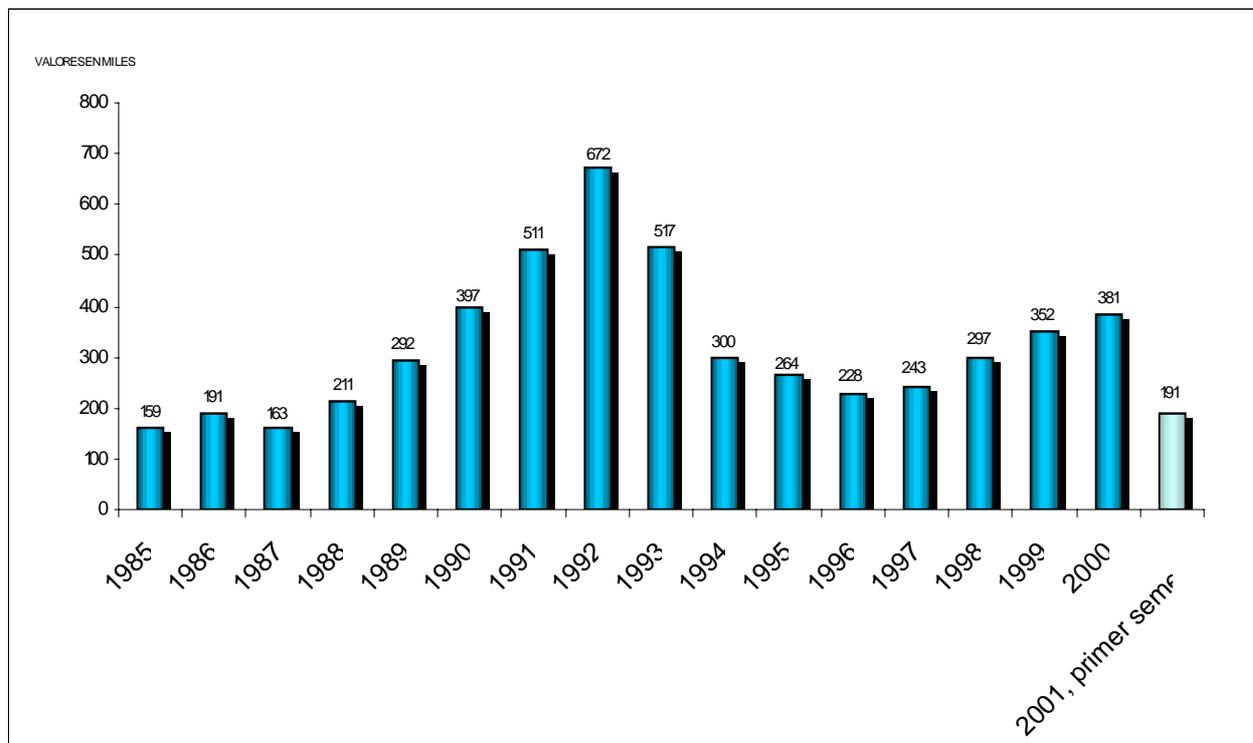


FIGURA 2: DISTRIBUCIÓN DE SOLICITUDES DE ASILO ENTRE ESTADOS MIEMBRO, DE 1998 A LA PRIMERA MITAD DE 2001

SOLICITANTES DE TODOS LOS PAÍSES

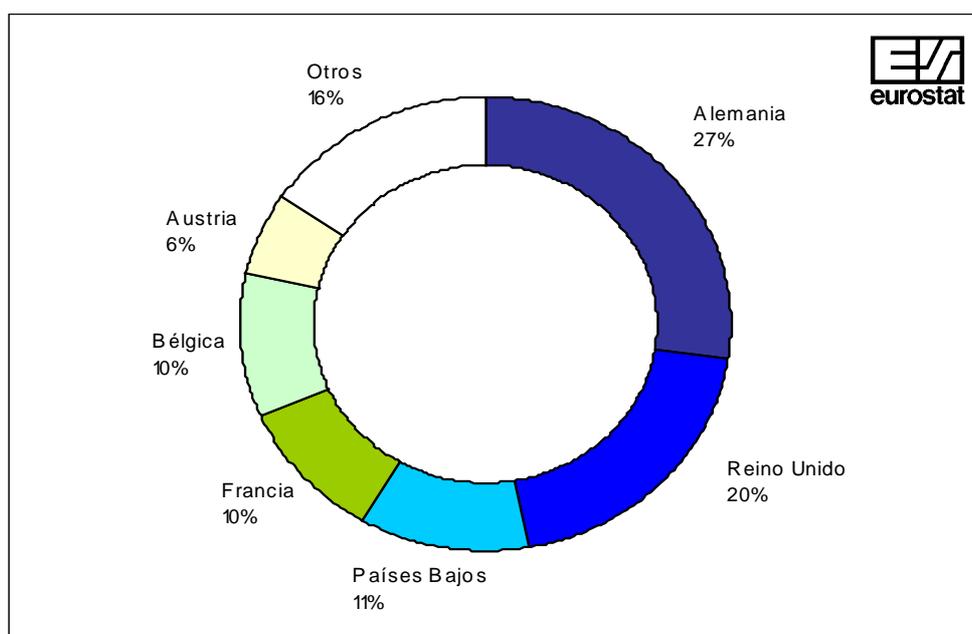


FIGURA 3: PRIMEROS 10 PAÍSES DE ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO, ENTRE 1999 Y LA PRIMERA MITAD DE 2001

PRIMEROS PAÍSES DE ORIGEN EN PORCENTAJE DEL TOTAL Y EN NÚMEROS ABSOLUTOS

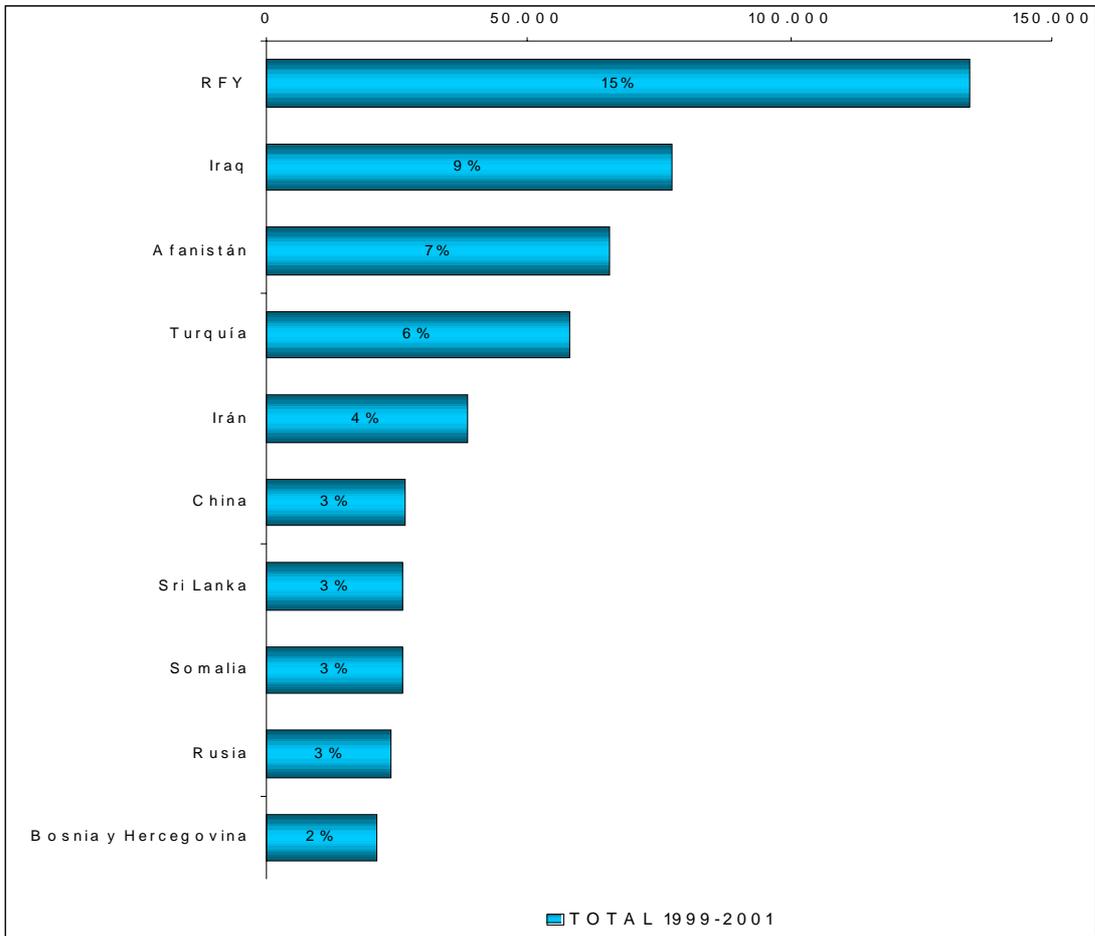


FIGURA 4: DISTRIBUCIÓN DE DECISIONES POSITIVAS TOTALES ENTRE ESTADOS MIEMBROS, DE 1999 A LA PRIMERA MITAD DE 2001

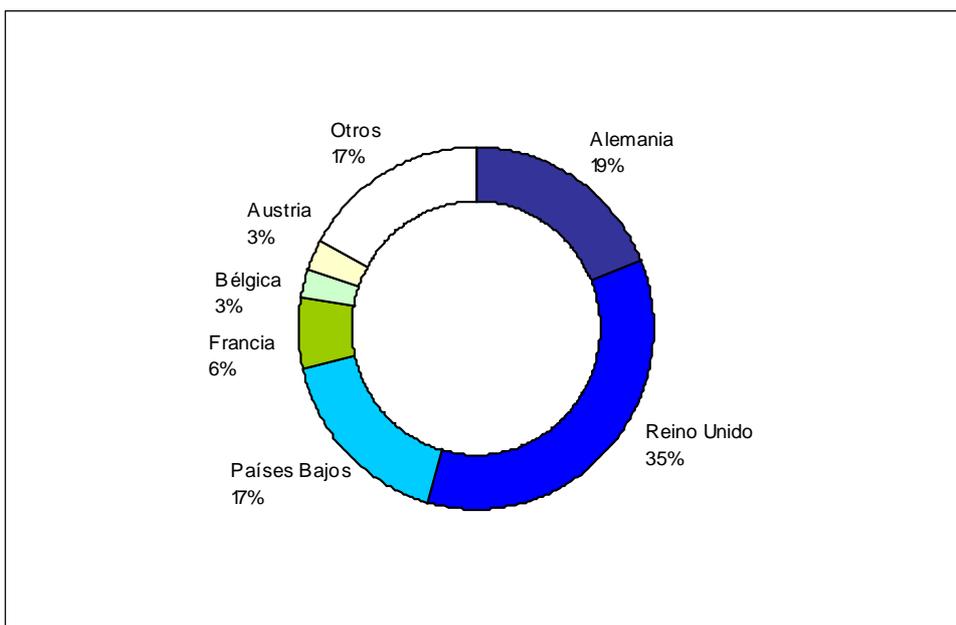


FIGURA 5: CASOS DE RECONOCIMIENTO EN VIRTUD DE LA CONVENCION DE GINEBRA, UE, DE 1996 A PRIMERA MITAD DE 2001

CASOS DE RECONOCIMIENTO. PROCEDENCIA: TODOS LOS PAISES

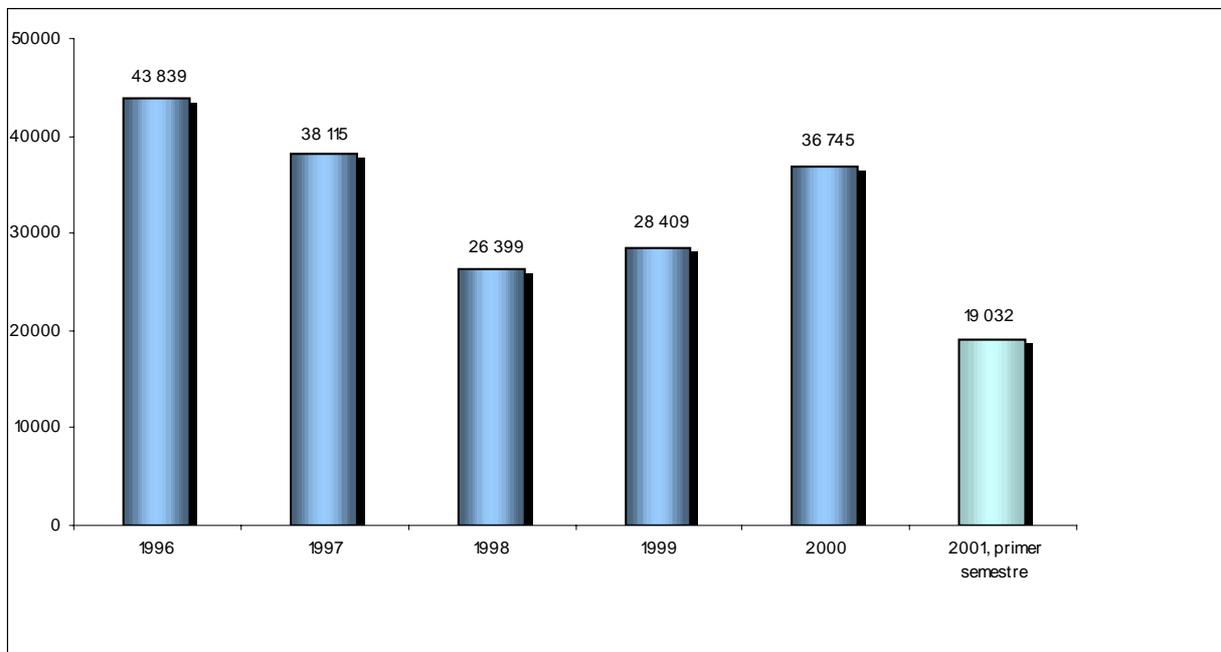
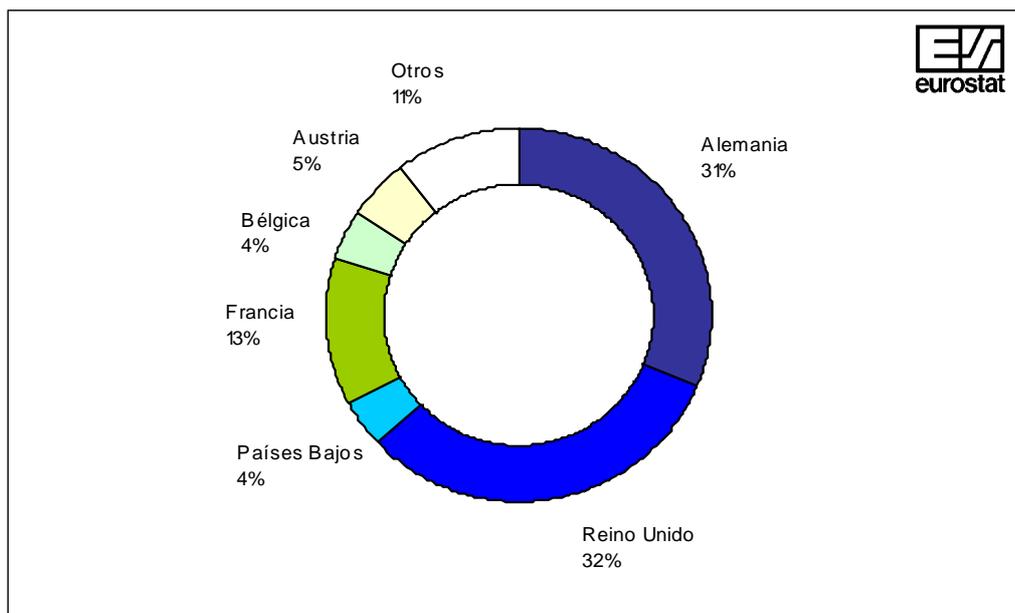


FIGURA 6: DISTRIBUCION DE CASOS RECONOCIDOS EN VIRTUD DE LA CONVENCION DE GINEBRA ENTRE ESTADOS MIEMBROS, DE 1999 A LA PRIMERA MITAD DE 2001

CASOS DE RECONOCIMIENTO, PROCEDENCIA: TODOS LOS PAISES S



Reacciones a la Comunicación COM(2000)755 final y a los estudios**A. Dictamen del Parlamento Europeo, Comité Económico y Social, Comité de las Regiones**

El Parlamento Europeo, que emitió su dictamen el 2 de octubre de 2001, se pronuncia por un nivel ambicioso de las normas que deben adoptarse tanto en cuanto a su ámbito de aplicación como respecto de los derechos y garantías concedidos a los solicitantes de asilo y a los beneficiarios de protección internacional. El Parlamento está especialmente preocupado por el éxito de la primera fase de armonización: la mayoría de las observaciones se refiere efectivamente al contenido de los instrumentos en curso de negociación. Se muestra asimismo vivamente interesado por la mejora de los medios para poder interpretar de manera convergente las situaciones en los países de origen y tránsito de donde proceden los solicitantes de asilo o beneficiarios de protección internacional.

El Comité Económico y Social, que emitió su dictamen en julio de 2001, apoya los objetivos y los principios del procedimiento común y estatuto uniforme, tal como se propone por la Comisión, señalando, al mismo tiempo, una serie de elementos que deben tenerse en cuenta, por ejemplo, respecto de la utilización de países seguros, en el establecimiento de una ventanilla única, el estudio de dispositivos como la reinstalación o la tramitación de las solicitudes de asilo fuera de la UE. Se pronuncia en favor de la igualdad de estatuto entre los refugiados en el sentido de la Convención de Ginebra y los beneficiarios de protección subsidiaria. Apoya la armonización en dos fases, sobre la base del Tratado CE, así como la instauración de métodos de convergencia y propone que la Comunidad se adhiera a la Convención de Ginebra de 1951. Este dictamen destaca el interés, la competencia y la implicación de los interlocutores sociales y la sociedad civil en materia de política de asilo.

El Comité de las Regiones, que emitió su dictamen en septiembre de 2001, destaca la necesidad de preservar la especificidad de la problemática del asilo con relación a la de la inmigración. Considera prematuro el debate sobre la ventanilla única mientras no haya producido la armonización sobre la protección subsidiaria. Sostiene la instauración de un procedimiento justo, eficaz y rápido. Duda de la pertinencia de opciones como la reinstalación. Aboga por un mejor dispositivo de acogida de los solicitantes de asilo en toda la UE y propone que se establezca una verdadera cooperación con las colectividades locales y regionales para aplicar la política de asilo.

B. Comentarios del ACNUR y de las ONG

El Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas transmitió en noviembre de 2001 una reacción pormenorizada, en la que acogía muy favorablemente la amplitud del enfoque de la Comisión. Se muestra favorable a un procedimiento único/ ventanilla única, a condición de que el examen de las necesidades de protección siga una secuencia jerarquizada, que comience por la Convención de Ginebra. La problemática del acceso al territorio es crucial, de modo que deben insertarse garantías de protección en los instrumentos relativos a los controles en las fronteras y la gestión de los flujos. Defiende el abandono de los actuales criterios del Convenio de Dublín en favor del examen de la solicitud en el Estado miembro en el que se haya formulado. El ACNUR muestra su interés por la continuación de la reflexión a escala europea sobre las cuestiones de la reinstalación, indicando al mismo tiempo que no debería ser un sustitutivo del derecho de asilo en la UE. El ACNUR espera que la aprobación del paquete legislativo de la primera fase de armonización se efectúe sobre la base de un

elevado nivel de normas que deberían tener un contenido detallado y basarse en una interpretación amplia, que tuviera en cuenta los principios de protección internacional. Se muestra favorable a la instauración de un estatuto uniforme con derechos al menos iguales a los previstos en la Convención de Ginebra, sin dejar de preservar la especificidad del estatuto de la Convención. Se declara preparado para contribuir activamente al desarrollo de herramientas estadísticas y de análisis, incluso mediante la creación de un Centro europeo especializado, de técnicas de convergencia para la política común de asilo y de una jurisprudencia sobre la base de la aplicación de la legislación comunitaria.

Un amplio debate ha tenido lugar en el entorno de las ONG. Algunas formalizaron sus comentarios y los transmitieron a la Comisión.

ECRE²⁴ transmitió en junio de 2001 una reacción muy detallada, en la que, aunque acoge favorablemente los objetivos y los principios desarrollados por la Comisión, sin embargo muestra su preocupación por el riesgo de que las medidas que adopte el Consejo respondan más a un afán de disuasión que de protección. Se pronuncia en favor del procedimiento único y de un estatuto equivalente para los refugiados en el sentido de la Convención de Ginebra y los beneficiarios de protección subsidiaria. Se interesa por la consideración al nivel europeo de las cuestiones de la reinstalación y desearía una reflexión sobre la creación de un órgano central e independiente para la documentación y búsqueda de información sobre la situación en los países de origen.

En mayo de 2001, una red de iglesias cristianas²⁵ transmitió a la Comisión sus comentarios, en los que se insistía en los problemas de acceso al territorio encontrados por los solicitantes de asilo y refugiados. Se abogaba por una armonización por arriba y el refuerzo de la calidad del examen en cuanto al fondo de las solicitudes y el establecimiento de un procedimiento único/ventanilla única. Si bien se está de acuerdo con el hecho de que el objetivo de armonización no es que un órgano comunitario tome decisiones individuales positivas o negativas en materia de protección, se considera necesaria una reconsideración sobre las restricciones, en el contexto del Título IV del TCE (art.68), a las posibilidades de plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal Europeo de Justicia para reforzar la armonización y el control jurisdiccional.

Amnistía Internacional, en octubre de 2001, comunicaba su favorable acogida a las intenciones de la Comisión. AI se preocupa por el desarrollo de las sanciones a la inmigración ilegal e insiste en que la instauración de un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme se realice a un nivel elevado, cumpliendo las normas internacionales en materia de derechos humanos y respetando el principio de no devolución.

C. Situación de los estudios anunciados

La Comisión indicó en su Comunicación de noviembre de 2000 que lanzaría cuatro estudios relativos al procedimiento único/ventanilla única, a la tramitación de solicitudes de asilo fuera de la UE, la reinstalación y la transferencia de protección. Los tres primeros se iniciarán antes de finales de 2001 para poder disponer de resultados en el último trimestre de 2002. El cuarto se lanzará antes de finales de 2002.

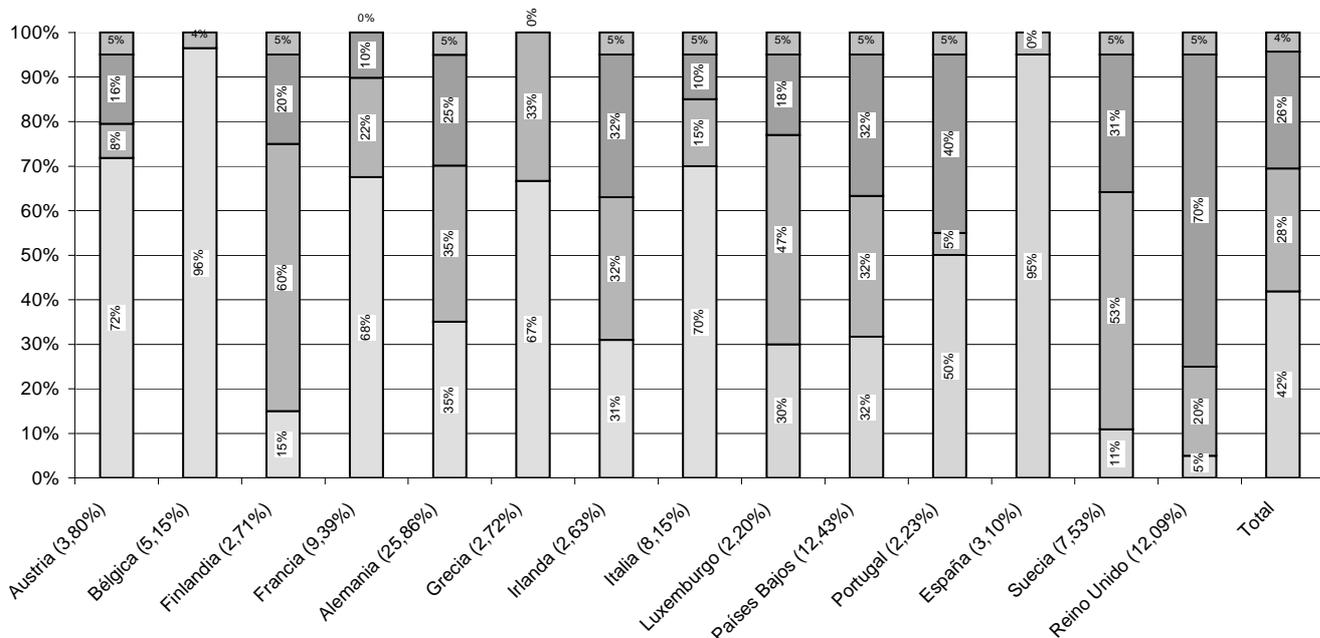
²⁴ Consejo Europeo sobre refugiados y asilados.

²⁵ Cáritas Europa, Comisión de las Iglesias para los Migrantes en Europa, Comisión de las Conferencias Episcopales de la CE, Conferencia de las Comisiones para la Justicia y la Paz Europea, Comisión Internacional Católica sobre la Migración, Servicio de los Jesuitas para los Refugiados, Consejo de los Cuáqueros.

FER –Desglose de medidas por Estados miembros

2000

- D) Asistencia Técnica
- C) Regreso Voluntario
- B) Integración
- A) Condiciones de Acogida



2001

- D) Asistencia Técnica
- C) Regreso Voluntario
- B) Integración
- A) Condiciones de Acogida

