

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo

[COM(2016) 468 final – 2016/0225 COD]

(2017/C 125/05)

Ponente: **Christian MOOS**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 7.9.2016 Parlamento Europeo, 12.9.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	10.1.2017
Aprobado en el pleno	25.1.2017
Pleno n.º	522
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	177/8/9

1. Conclusiones y recomendaciones

El CESE

1.1 se muestra a favor de una verdadera política común en materia de asilo que respete los valores europeos. Acoge con satisfacción el establecimiento de un Marco de Reasentamiento de la Unión;

1.2 pide a la Unión que asuma una mayor responsabilidad respecto a las personas que necesitan protección internacional, que haga un mayor esfuerzo de admisión que hasta ahora y que dé pruebas de una mayor solidaridad con terceros países, pero también con Estados miembros de la UE, como Grecia, en el asunto de los refugiados;

1.3 subraya su petición de establecer sistemas de integración sólidos en los Estados miembros;

1.4 pide que los criterios comunes para el reasentamiento se guíen principalmente por la vulnerabilidad de las personas afectadas y no solo por la cooperación eficaz del tercer país en materia de asilo. Además, no deberán ser discriminatorios;

1.5 considera que puede cuestionarse el uso de los conceptos de «primer país de asilo» y de «tercer país seguro» debido a la actual situación de inestabilidad en las regiones y terceros países afectados. En opinión del CESE, la Declaración UE-Turquía reviste la mayor importancia en la situación actual. Tanto para la UE como para Turquía es conveniente que se supervise la situación de los derechos humanos y de su aplicación;

1.6 pide que el programa de reasentamiento se desvincule de los acuerdos de asociación encaminados a lograr que los terceros países impidan la huida de las personas desplazadas, ya que esto entraña un riesgo de incumplimiento del Derecho internacional y de vulneración de los derechos fundamentales. Subraya que las medidas adoptadas en el marco de las asociaciones con terceros países o, en general, la ayuda al desarrollo no pueden estar condicionadas por los acuerdos de retorno u otros acuerdos de cooperación similares con terceros países;

1.7 pide que el ACNUR desempeñe un papel fundamental en la identificación de los nacionales de terceros países o apátridas que requieran reasentamiento, y pone en cuestión los derechos especiales que permiten a terceros países efectuar una selección de los refugiados;

1.8 acoge con satisfacción el hincapié en la necesidad de asegurar la protección de las mujeres, así como de los niños y adolescentes, aunque considera problemática la categoría de las «personas con vulnerabilidad socioeconómica». En general, al no operar distinción alguna entre las diversas vías legales de entrada, la propuesta de la Comisión corre el peligro de que se resientan la cantidad y calidad de los reasentamientos;

1.9 cuestiona, de conformidad con la Convención de Ginebra de 1951, la exclusión general de las personas que hayan permanecido, entrado o intentado entrar de manera irregular en el territorio de los Estados miembros durante los cinco años anteriores al reasentamiento, así como de las personas a las que los Estados miembros hayan denegado el reasentamiento en los cinco años anteriores, si satisfacen todos los demás criterios de admisibilidad;

1.10 hace hincapié en que el reasentamiento no debería afectar al derecho de asilo. En general, debe garantizarse el respeto de los derechos fundamentales de conformidad con la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («Carta») y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH);

1.11 aboga por fijar objetivos ambiciosos a la hora de establecer el número anual de personas que deben ser reasentadas y recomienda que se fije, como mínimo, el número establecido por el Comité de Alto Nivel;

1.12 espera participar en el Comité de Alto Nivel en materia de Reasentamiento;

1.13 también recomienda la participación permanente del ACNUR en el Comité de Alto Nivel en materia de Reasentamiento. En general, en la propuesta de la Comisión no está claro cómo y con qué procedimientos se identificará — por parte del ACNUR o de los Estados miembros— a las personas que necesiten protección internacional, así como qué papel asumirá en este procedimiento la Agencia de Asilo de la Unión Europea;

1.14 se muestra a favor de revisar programas de admisión y financiación alternativos y complementarios según el modelo canadiense «Private Sponsoring Program» (programa de patrocinio privado)⁽¹⁾. En general, un Marco de Reasentamiento de la Unión puede beneficiarse de la institucionalización de un planteamiento trilateral en el que participen los Estados miembros, el ACNUR y los agentes privados o de la sociedad civil, sin que se resientan la calidad y cantidad de los reasentamientos. Pide a los Estados miembros que garanticen que la sociedad civil esté debidamente informada sobre los planes de reasentamiento y que la apoyen en su participación en el proceso;

1.15 recomienda una mayor presencia institucional de la UE y de los Estados miembros en los países de origen y de tránsito sometidos a una gran presión, y recomienda aliviar la situación de esos países potenciando su capacidad de admisión y protección sobre el terreno.

2. Valoración de las disposiciones específicas de la propuesta

2.1 Marco de Reasentamiento de la Unión

2.1.1 El CESE acoge favorablemente el reasentamiento en la Unión de las personas que necesitan protección internacional. Al igual que en su Dictamen sobre la Agenda Europea de Migración⁽²⁾, el CESE subraya la necesidad de acompañar el reasentamiento con el desarrollo de sólidos sistemas de integración en los Estados miembros, para garantizar el acceso al mercado de trabajo y permitir el reconocimiento de las cualificaciones y de la formación profesional y lingüística.

2.1.2 El CESE respalda las medidas adoptadas para favorecer una integración rápida, efectiva y satisfactoria de las personas reasentadas en el marco del «Plan de acción para la integración de los nacionales de terceros países»⁽³⁾, presentado el 7 de junio de 2016. Estas medidas, sin embargo, entran en contradicción con el estatuto de protección subsidiaria, puesto que los Estados miembros deben volver a revisar el estatuto de protección de una persona y, en su caso, no reconocerle el estatuto de refugiado. Por ello, persiste el riesgo de deportación o repatriación al país de origen o a un tercer país de una persona que requiera protección internacional.

⁽¹⁾ <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/ref-sponsor/>.

⁽²⁾ DO C 71 de 24.2.2016, p. 46.

⁽³⁾ COM(2016) 377 final.

2.2 Regiones o terceros países desde los que se produce el reasentamiento

2.2.1 El CESE respalda la flexibilidad establecida en los artículos 7 y 8 a la hora de definir criterios comunes para seleccionar las regiones o terceros países desde los que se produce el reasentamiento. Sin embargo, estos criterios no deben ser demasiado exclusivos y no deben depender de la calidad de la cooperación eficaz del tercer país o de la región en materia de migración y asilo, sino en la necesidad de protección de las personas. El CESE rechaza cualquier tipo de discriminación por motivos de la ruta emprendida, el país de origen, la raza o la religión (artículo 3 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados).

2.2.2 En lo relativo al establecimiento de las condiciones previas para la aplicación de los conceptos de «primer país de asilo» y de «tercer país seguro» en el retorno de solicitantes de asilo, el CESE ya declaró en su Dictamen sobre una lista común a la UE de países de origen seguros ⁽⁴⁾, que es muy pronto para una lista inclusiva, que es necesario acordar una lista de países de origen seguros basada exclusivamente en criterios comunes como los dispuestos en la Directiva 2013/32/UE, y que, para la evaluación de un país, es necesario recurrir a indicadores específicos, prácticos y precisos, recurriendo en particular a las del ACNUR, la EASO, el Consejo de Europa, el TEDH y otras organizaciones de derechos humanos. El CESE recuerda que estos conceptos no se pueden aplicar en ningún caso a los países en los que se vulneren los derechos humanos y no se respeten los principios del Estado de Derecho. Además, un tercer país solo puede ser catalogado como «seguro» cuando se garantice que respeta el principio de no devolución y, en general, haya reconocido y aplique plenamente la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y otros tratados pertinentes.

2.2.3 Ahora bien, desde el punto de vista del CESE, con estas asociaciones la Unión pretende transferir a terceros países el problema de los refugiados y su responsabilidad ante las personas que buscan protección, e inducir a esos terceros países, por medio de incentivos materiales, a mantener a esas personas fuera de las fronteras exteriores de la UE. En este sentido cabe cuestionar la readmisión, reforzada por nuevos acuerdos, de los nacionales de terceros países o apátridas que permanezcan irregularmente en el territorio de los Estados miembros. Los esfuerzos por reducir el número de refugiados conllevan el peligro de que los terceros países detengan, rechacen o expulsen a las personas que llegan a sus fronteras en busca de protección ignorando las prohibiciones de devolución impuestas en la Carta, la Convención de Ginebra y el CEDH. Por ello, el CESE aboga por una estricta aplicación de los principios del Derecho internacional y la creación de mecanismos de control eficaces.

2.3 Criterios para determinar las regiones o terceros países desde los que se produce el reasentamiento (artículo 4)

2.3.1 El CESE aboga por disociar el programa de reasentamiento de los acuerdos de asociación y, por consiguiente, suprimir en la letra a) del artículo 4, lo siguiente: «y cualquier otro desplazamiento posterior de dichas personas al territorio de los Estados miembros». A juicio del CESE, los criterios establecidos en el artículo 4, letras c) y d) [con la excepción del inciso iii)], ponen en entredicho el derecho de asilo y la protección contra la devolución con arreglo a los artículos 18 y 19 de la Carta y, por tanto, también deben suprimirse.

2.3.2 El CESE, en línea con el ACNUR, pide que, para las medidas de readmisión, se garantice que el tercer país o región haya reconocido plenamente y aplique la Convención de Ginebra, de modo que se garantice el acceso a un procedimiento de revisión de las solicitudes de protección con arreglo a esta Convención.

2.3.3 El CESE observa con preocupación que el mecanismo de retorno en el marco de la Declaración UE-Turquía podría transformar los «puntos críticos» en centros de detención. Ello atentaría contra el derecho a la libertad y la protección ante la detención arbitraria (artículo 5 del CEDH y artículo 6 de la Carta). Por ello, el CESE manifiesta su alarma por las detenciones y retornos en el marco de la Declaración UE-Turquía y considera que el actual mecanismo de retorno debe revisarse urgentemente para garantizar la adecuada protección en este y en los nuevos acuerdos de asociación.

2.3.4 En principio, el CESE respalda una intensificación de las relaciones diplomáticas, así como la adopción de medidas financieras y técnicas en el marco de la asociación con terceros países, como el desarrollo de las capacidades locales para la acogida y protección de las personas que necesiten protección internacional, que sirvan para superar la problemática de los refugiados en terceros países y regiones. Estas medidas deberían ajustarse a la Convención de Ginebra de 1951, al CEDH y a la Carta. Las medidas de reasentamiento o, en términos más generales, de ayuda al desarrollo no pueden estar condicionadas por los acuerdos de retorno u otros acuerdos de cooperación similares con terceros países que sean contrarios a los objetivos humanitarios de esas medidas.

⁽⁴⁾ DO C 71 de 24.2.2016, p. 82.

2.4 Criterios de admisibilidad (artículo 5)

2.4.1 El CESE acoge con satisfacción el hincapié hecho en la necesidad de protección de las mujeres y niñas, así como de los niños y adolescentes, incluidos los menores no acompañados, y la inclusión de las personas con vínculos familiares en las categorías clásicas de reasentamiento. En particular, el CESE apoya la voluntad de garantizar la unidad del núcleo familiar de las personas, considerando también a los hermanos como «miembros de la familia». Ahora bien, estas medidas solo deberían aplicarse en el caso de que no lo permitan las disposiciones vigentes en materia de reagrupación familiar, como la Directiva de 2003 sobre la reagrupación familiar. El CESE subraya la importancia de respetar los principios de igualdad y no discriminación, que deberían aplicarse sin perjuicio de lo dispuesto en las letras a), b), c) y d).

2.4.2 No obstante, el CESE considera problemática la inclusión, entre esos casos, de la categoría de «personas con vulnerabilidad socioeconómica» cuando se trate de personas con bajos ingresos, una situación profesional precaria, un bajo nivel educativo, etc. La inclusión de esa categoría, para la que no se ha previsto protección alguna con arreglo a la Convención de Ginebra de 1951, podría conducir a la discriminación de personas que necesitan protección internacional. Para ello deben adoptarse sin falta otras medidas y vías legales de entrada en la UE, que se basen en la necesidad de proteger a las personas con vulnerabilidad socioeconómica.

2.4.3 En general, el CESE recomienda que se adopten los criterios de reconocimiento aplicados desde hace mucho tiempo por el ACNUR, reforzando así el papel de ese organismo en la identificación de las personas que necesitan protección internacional.

2.5 Motivos de exclusión (artículo 6)

2.5.1 El CESE rechaza la exclusión global de las personas conforme a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, letras d) y f), puesto que contradice el derecho fundamental de asilo. Ambas categorías deben suprimirse para garantizar la integridad y credibilidad de la institución del asilo.

2.5.2 Por otra parte, se debe garantizar que el artículo 6, apartado 1, letra c), se aplique solo de conformidad con el principio de proporcionalidad. Además, por lo que respecta a los motivos de admisión y exclusión, es necesario suprimir o especificar los términos y fórmulas imprecisos como «han cometido un delito grave», dispuesto en el artículo 6, apartado 1, letra a), inciso ii), debido a las diferentes normas e interpretaciones jurídicas en los distintos Estados miembros.

2.5.3 Los motivos facultativos de exclusión (artículo 6, apartado 2) por los que los Estados miembros pueden denegar el reasentamiento de nacionales de terceros países o apátridas a los que, «a primera vista», se aplique uno de los motivos de exclusión mencionados en las letras a) o b), del artículo 6, apartado 1, deben basarse en indicios claros y verificables. De lo contrario, habrá que suprimirlos. Si se decide sobre la base de una simple sospecha, el Estado miembro infringiría el principio de no discriminación.

2.6 Plan anual de reasentamiento y programas específicos de reasentamiento (artículos 7 y 8)

2.6.1 El CESE celebra que se pueda reaccionar de forma flexible a las fluctuaciones de los flujos migratorios y a la evolución de las circunstancias internacionales. Sin embargo, al igual que el ACNUR y otras organizaciones de la sociedad civil ⁽⁵⁾, pide que, contrariamente a lo previsto en el artículo 7, se establezca el número mínimo de personas que deban ser reasentadas y que se utilice el informe final del ACNUR ⁽⁶⁾ como base para determinar las necesidades previsibles de reasentamiento. El CESE considera apropiada para Europa una cuota de, al menos, el 25 % de las necesidades mundiales de reasentamiento establecida por el ACNUR.

2.6.2 El CESE tiene dudas respecto a la participación de los Estados miembros en la aplicación del plan anual de reasentamiento. Tales dudas se basan en la aplicación hasta ahora de las Conclusiones del Consejo de 20 de julio de 2015, pero también en los procedimientos de infracción incoados por la Comisión contra la no aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo ⁽⁷⁾ y en el Informe de la Comisión sobre los progresos registrados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ Observaciones conjuntas de Caritas Europa, la Comisión de las Iglesias para los Migrantes en Europa (CCME), el Consejo Europeo sobre Refugiados y Asilados (ECRE), la Oficina europea de la Comisión Católica Internacional de Migración (CCIM), la Cruz Roja Internacional (CRI) y la Oficina para la UE de la Cruz Roja, 14 de noviembre de 2016.

⁽⁶⁾ Informe de ACNUR «Projected Global Resettlement Needs 2016».

⁽⁷⁾ IP/15/6228.

⁽⁸⁾ COM(2016) 349 final.

2.6.3 En el artículo 8 conviene distinguir más claramente el marco de reasentamiento del ACNUR y las medidas de reasentamiento y otras vías de entrada legales en la UE, sus Estados miembros u otras partes interesadas. En líneas generales, el CESE acoge favorablemente el planteamiento institucionalizado en el Marco de Reasentamiento de la Unión basado en tres partes, en virtud del cual los reasentamientos se efectuarían por el ACNUR, la Unión y sus Estados miembros, así como por agentes privados o de la sociedad civil.

2.7 Consentimiento (artículo 9)

2.7.1 Aunque los procedimientos de reasentamiento establecidos en los artículos 10 y 11 deben basarse en el consentimiento de los nacionales de terceros países o apátridas, si estos rechazan el reasentamiento en un Estado miembro determinado, por ejemplo, por motivos familiares, sociales o culturales, no deben ser excluidos del reasentamiento en otro Estado miembro.

2.8 Procedimiento ordinario y procedimiento acelerado (artículos 10 y 11)

2.8.1 El CESE considera que el ACNUR debe tener un papel fundamental en la identificación de los nacionales de terceros países y apátridas. El ACNUR puede recibir el apoyo de una Agencia de Asilo de la Unión, cuyo objetivo y competencias sean establecidos específicamente por la Comisión o por los organismos internacionales pertinentes. El CESE cuestiona la concesión de derechos especiales, como los previstos en la Declaración UE-Turquía, por los que el que selecciona a los migrantes es el tercer país, en lugar del ACNUR, lo que no garantiza el respeto de los derechos fundamentales con arreglo a la Convención de Ginebra de 1951, la Carta y el CEDH.

2.8.2 Según la propuesta, el reasentamiento debería ser la vía predilecta para la protección internacional en el territorio de los Estados miembros y no debería superponerse a un procedimiento de asilo. Tales limitaciones pueden vulnerar el derecho de asilo de una persona que necesita protección. Debe garantizarse la posibilidad de solicitar asilo en el territorio de los Estados miembros también por otras vías; si no es así, podría atentarse contra el derecho y la obligación de la persona que busca protección a solicitar asilo en el primer país de acogida de la Unión.

2.8.3 El CESE advierte que, por lo que respecta a la integración de las personas reasentadas en un Estado miembro, en el marco del procedimiento acelerado (artículo 11) surge un conflicto con el estatuto de protección subsidiaria. En efecto, el estatuto de refugiado de una persona debe revisarse en el Estado miembro de reasentamiento y, por consiguiente, puede ser rechazado en algunas circunstancias. Por ello, conviene abstenerse de conceder el estatuto de protección subsidiaria, ya que el procedimiento acelerado se aplica en caso de urgencia, por ejemplo, para prestar asistencia sanitaria. En ambos procedimientos se deben revisar las condiciones para el reconocimiento del estatuto de refugiado ⁽⁹⁾.

2.9 Comité de Alto Nivel (artículo 13)

2.9.1 El CESE recomienda a la Comisión que no se limite a consultar al Comité de Alto Nivel, sino que defina con este último un plan anual de reasentamiento y su aplicación obligatoria. La Comisión y el Parlamento deberían presidir el comité conjuntamente, en estrecha cooperación con la sociedad civil. El CESE, como portavoz de la sociedad civil, también debería estar representado en el Comité de Alto Nivel o, al menos, participar en el mismo de forma permanente en calidad de observador o asesor.

2.9.2 El CESE pide que una Agencia de Asilo de la Unión, el ACNUR y la OIM sean miembros permanentes del Comité de Alto Nivel.

2.10 Ejercicio de la delegación

El CESE respalda que se confieran al Parlamento y al Consejo un derecho de veto y revocación respecto a los actos delegados de la Comisión adoptados con arreglo al artículo 10, apartado 9.

2.11 Asociación con Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza

El CESE apoya expresamente la participación de los Estados asociados en la aplicación de los planes de reasentamiento y en el Comité de Alto Nivel. El CESE recomienda que se invite a participar al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.

⁽⁹⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 144. SOC/547 sobre el segundo paquete de reformas del Sistema Europeo Común de Asilo, Bruselas, 14 de diciembre de 2016, y la Convención de Ginebra de 1951 (véase la página ... del presente Diario Oficial).

3. Recomendaciones específicas

3.1 *Participación de los Estados miembros en la aplicación de los planes anuales de reasentamiento*

3.1.1 En este punto, el CESE reitera su solicitud de que los Estados miembros de la Unión y la comunidad internacional asuman una mayor responsabilidad respecto a las personas que necesitan protección internacional, den pruebas de una mayor solidaridad con las regiones y terceros países en los que se distribuyan, e intensifiquen los esfuerzos para el reasentamiento y admisión voluntaria por motivos humanitarios.

3.1.2 El CESE pide a la Unión y a los Estados miembros que cumplan sus compromisos previos respecto al reasentamiento en el marco de las Decisiones del Consejo de julio y septiembre de 2015, considerando en mayor medida la limitada capacidad de acogida de un Estado miembro como Grecia y aumentando los esfuerzos para establecer un marco de reasentamiento de la Unión solidario y un Sistema Europeo Común de Asilo. Como quiera que, según datos del ACNUR, en el mundo hay 65,3 millones de personas que necesitan protección internacional, el CESE recomienda que se muestre un mayor compromiso y que se reasiente anualmente a mucho más de 20 000 personas.

3.1.3 El CESE recomienda a los Estados miembros que aumenten lo antes posible su presencia institucional en los países de origen y de tránsito, dando a las embajadas, consulados o futuros centros de migración los medios para reconocer rápidamente la necesidad de protección de las personas sobre la base de los informes del ACNUR y que permitan su reasentamiento en los Estados miembros. Así se aportaría una contribución adicional al desarrollo de las infraestructuras necesarias para los planes de reasentamiento de la Unión.

3.2 *Cooperación*

3.2.1 El CESE recomienda institucionalizar una estrecha colaboración con el ACNUR sobre la base de su reconocida experiencia a nivel internacional. Del mismo modo, podrían establecerse asociaciones similares con la OIM y otras organizaciones certificadas de la sociedad civil, como la Comisión de las Iglesias para los Migrantes en Europa (CCME) o el Consejo Europeo sobre Refugiados y Asilados. El Comité desea animar a los Estados miembros a que incluyan a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en las primeras fases a nivel local para conseguir el apoyo de la comunidad local, aumentando así las perspectivas de éxito de la integración de los refugiados reasentados.

3.2.2 También deben considerarse otros programas alternativos de acogida y financiación, por ejemplo, por parte de individuos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, incluidas las sociales, u otras partes interesadas, para crear vías legales de entrada en la Unión. Esto puede suponer un complemento lógico al plan de reasentamiento de la Unión, pero en ningún caso puede sustituirlo. En este contexto, el CESE hace hincapié en el loable modelo canadiense del «Private Sponsoring Programme» (programa de patrocinio privado). La sociedad civil, los interlocutores sociales y los entes locales desempeñan funciones importantes e integradoras tras el reasentamiento de una persona y, por consiguiente, deberían participar lo antes posible en la planificación y el proceso decisorio en el marco del reasentamiento.

3.2.3 Los programas de acogida privados deben ser evaluados regularmente por los Estados miembros, para garantizar el respeto de los derechos fundamentales de la Carta, del CEDH y de la Convención de Ginebra de 1951, y asegurar que no respondan a otro tipo de intereses. Las personas reasentadas en el marco de los programas de acogida privados deben reunir las condiciones para el estatuto de refugiado. En el país de acogida deben gozar del mismo estatuto jurídico que los refugiados que entran mediante los programas estatales.

Bruselas, 25 de enero de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS