



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 26.03.2003
COM(2003)152 final

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

sobre la política común de asilo y el Programa de protección

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

SUMARIO

INTRODUCCIÓN	3
1. El contexto de la adopción del Programa de protección y su impacto en la Unión Europea	4
2. Las prioridades para la Unión Europea.....	6
2.1. El acceso a la protección	7
2.2. Las soluciones duraderas.....	10
2.3. Hacia un reparto de las responsabilidades con los terceros países.....	13
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	16
ANEXO: APLICACIÓN DEL PROGRAMA LEGISLATIVO DE LA PRIMERA FASE Y DE LAS MEDIDAS COMPLEMENTARIAS	18
1. Legislación de la primera fase.....	18
2. Cooperación administrativa y medidas complementarias.....	20
3. Otras iniciativas.....	22
4. Método abierto de coordinación aplicado al asilo, a los intercambios de información y al análisis común	23

INTRODUCCIÓN

El período que se analiza en estas páginas (diciembre de 2001 – febrero de 2003) supone una etapa fundamental para el establecimiento y el inicio del régimen de asilo común europeo. En efecto, como así lo prueba el Anexo de la presente Comunicación, se han producido avances significativos en la aplicación del programa legislativo de la primera fase definido en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, acompañadas de medidas de apoyo destinadas a dar contenido a esta nueva política. No obstante, estos avances se han producido con un cierto retraso aun respetando al mismo tiempo los plazos fijados en el Consejo Europeo de Sevilla. Además, estos progresos se han realizado en algunos casos al precio de una disminución del efecto útil de la armonización o de un nivel mínimo de las normas acordadas. La adopción unánime de los instrumentos comunitarios en esta materia es la principal causa. En segundo lugar, se encuentra la dificultad que tienen los Estados miembros para sustraerse al cumplimiento de los programas nacionales. Más allá de los progresos registrados en el Tratado de Niza, los trabajos del Convenio así como la contribución de la Comisión sobre esta cuestión han puesto de manifiesto esta desventaja. Sería deseable que el Consejo extraiga las lecciones oportunas de esta fase de las negociaciones con el fin de conseguir la adopción en 2003 de los instrumentos que se encuentran sobre la mesa. La Directiva relativa a los procedimientos de asilo constituirá en este contexto un importante desafío.

Ya se ha comenzado la realización de los compromisos de Tampere. Las bases de la segunda fase de armonización que debe conducir, a largo plazo, a un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, se están fijando actualmente a través de importantes estudios, el refuerzo de la cooperación administrativa y la instauración de herramientas de convergencia como el Comité sobre Inmigración y Asilo y EURASIL. Sin embargo, la crisis del sistema de asilo es cada vez más evidente en una serie de Estados miembros y la opinión pública muestra un malestar creciente. Se observa una utilización abusiva de los procedimientos de asilo y un incremento de los flujos mixtos, a menudo tapadera de prácticas de tráfico y trata de seres humanos, en los que participan personas que necesitan legítimamente una protección internacional y emigrantes que utilizan las vías y los procedimientos de asilo para acceder al territorio de los Estados miembros en busca de una mejora de su situación económica. De ahí que los niveles de decisiones negativas tras examinar todas las necesidades de protección internacional sigan siendo altos.

Este fenómeno, que constituye una amenaza real para la institución del asilo y, más generalmente, para la tradición humanitaria europea, requiere respuestas estructurales. Por una parte, es prioritaria una acción más eficaz sobre las causas profundas; la Comisión presentó sus propuestas el 3 de diciembre de 2002 con su Comunicación consagrada a la integración de las cuestiones vinculadas a las migraciones en las relaciones de la Unión Europea con los terceros países. Por otra parte, la apertura de vías controladas para la inmigración legal fue objeto de propuestas de la Comisión, sobre la base de su Comunicación de 22 de noviembre de 2000 sobre una política comunitaria de migración. La Comisión avanzará próximamente nuevas sugerencias sobre las distintas interacciones entre la inmigración, las políticas de integración y las políticas sociales y de empleo.

En materia de política de asilo, parece necesario explorar nuevas vías, de modo que se complete el enfoque progresivo definido en Tampere. La cuestión que se plantea es saber si los Estados miembros no podrían invertir mejor los importantes medios humanos y financieros aprobados, que cuentan parcialmente con el apoyo del Fondo Europeo para los Refugiados, que dedican a la acogida de personas desplazadas durante la duración de unos procedimientos a veces largos y que provocan a menudo decisiones de denegación que

suponen en principio una repatriación tras una estancia prolongada. Deberían por lo tanto perseguirse tres objetivos complementarios con el fin de una mejor gestión del asilo en el contexto de una Europa ampliada: la mejora de la calidad de las decisiones ("frontloading") en la Unión Europea; mejora de la protección en la región de origen; examen de las solicitudes de protección teniendo en cuenta las necesidades, una vez que se ha regulado el acceso a la Unión Europea mediante la instauración de un sistema de entradas protegidas y programas de reinstalación.

Estas reflexiones se inscriben en el contexto de la aplicación del Programa de protección, elaborado por la comunidad internacional después de dos años de consultas a nivel mundial. Dicho Programa quiere ser una respuesta a los retos que plantea en la actualidad la gestión del problema de los refugiados en el mundo habida cuenta de las dificultades de aplicación de las normas de protección internacional, en un contexto de flujos migratorios mixtos en el que persisten las persecuciones, los riesgos y los peligros que fuerzan al exilio a varios millones de personas en busca de protección. Gracias a la masa crítica alcanzada por el régimen de asilo común europeo y sus capacidades de acción exterior en busca de nuevas vías, la Unión Europea dispone de herramientas significativas para mejorar sus respuestas a estos nuevos retos así como para aplicar el Programa de protección multilateral en el cual la Comisión constata tres grandes prioridades: el acceso a la protección, las soluciones duraderas y una mejor división de las responsabilidades con los terceros países. La Unión Europea debería ser un protagonista destacado del éxito del Programa a largo plazo.

1. EL CONTEXTO DE LA ADOPCIÓN DEL PROGRAMA DE PROTECCIÓN Y SU IMPACTO EN LA UNIÓN EUROPEA

Confirmación de la pertinencia y la primacía del Convenio de Ginebra

La celebración de consultas mundiales en diciembre de 2000, la víspera del 50º aniversario del Convenio de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados, era una respuesta a los nuevos retos a los cuales se enfrentan la protección internacional y el ACNUR. Era urgente encontrar soluciones que, al mismo tiempo, reafirmasen la pertinencia y la universalidad del Convenio a principios del siglo XXI y clarificasen la aplicación de una serie de disposiciones e incluso identificasen los elementos no incluidos en el Convenio con el fin de ayudar a desarrollar una mejor protección y gestión de los flujos y permitiera soluciones a largo plazo. Este proceso dio lugar a la aprobación en el Comité Ejecutivo del ACNUR en el otoño 2002 de un Programa de Protección, un texto multilateral basado en dos pilares. El primero consiste en una declaración de los Estados parte en el Convenio de Ginebra y su Protocolo con ocasión de la Conferencia Ministerial de diciembre de 2001 en Suiza con motivo de los 50 años de este Convenio. Esta Declaración quiere reafirmar el papel central del Convenio en el marco del régimen de protección internacional. El segundo establece un programa de acción que contiene los 6 objetivos siguientes, que persiguen a su vez varios fines:

- (1) El refuerzo de la aplicación del Convenio de 1951 y de su protocolo de 1967;
- (2) La protección de los refugiados en un contexto de movimientos migratorios más amplios;
- (3) El reparto más equitativo de las cargas y responsabilidades y la creación de unas infraestructuras para recibir y proteger a los refugiados;
- (4) Soluciones más eficaces relativas a los problemas de seguridad;

- (5) Reforzar la búsqueda de soluciones duraderas;
- (6) Resolver las necesidades de protección de las mujeres y los niños refugiados.

Más allá de algunas diferencias entre las que se encuentra obviamente el número de refugiados acogidos, numerosos países del sur o emergentes sufren los mismos problemas de gestión de flujos migratorios mixtos y de adecuación de los sistemas de protección que los países occidentales. Se ha señalado asimismo de manera especial la imbricación entre las cuestiones de prevención y gestión de las crisis, respeto de los derechos humanos, desarrollo, integración y reintegración de las poblaciones refugiadas.

Las propuestas del Alto Comisionado para los Refugiados sobre el "Convenio +"

En el contexto de la adopción del Programa de Protección, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se dirigió a la comunidad internacional presentándole sus ideas bajo el vocablo "Convenio +". Continuando en la dirección marcada por el Programa, este concepto tiene como objetivo garantizar un mejor funcionamiento del Convenio de Ginebra así como una mayor solidaridad y completar la gestión de los flujos vinculados al asilo mediante instrumentos o políticas modernizadas. El Alto Comisionado desarrolló este tema ante los Ministros europeos y la Comisión con motivo de su participación en el Consejo informal en Copenhague en septiembre de 2002. Sus propuestas son las siguientes:

(1) la celebración de acuerdos especiales con el fin de:

- desarrollar planes de acción que den respuestas más eficaces y más previsibles antes los flujos masivos;
- orientar la ayuda al desarrollo con el fin de garantizar una distribución de la carga más equitativa y promover la autonomía de los refugiados y de los que retornan, ya sea en los países huéspedes o en las comunidades de acogida facilitando la integración local o, por último, en los países de origen en el contexto de la reintegración;
- alcanzar compromisos multilaterales en relación con la reinstalación;
- definir mejor los papeles y las responsabilidades de los países de origen, tránsito y destino en materia de movimientos secundarios o irregulares (acuerdos multilaterales de readmisión, refuerzo de las capacidades, acuerdos de protección extraterritorial);

(2) la cooperación del ACNUR para ayudar a los Estados a acelerar los procedimientos de asilo y mejorar la calidad del examen de las solicitudes de asilo mediante:

- la definición de países de origen seguros o países terceros seguros;
- información sobre los países de origen;
- un seguimiento de la jurisprudencia dictada en los Estados miembros.

El ACNUR reconoce que el concepto de acuerdos especiales sigue siendo vago y deberá ser clarificado en el "Foro" creado a tal efecto, que se reunirá por primera vez en Ginebra en junio de 2003.

Lo que está en juego para la Unión Europea y el sistema multilateral de protección

Los Estados miembros de la UE y la Comisión participaron en los trabajos y apoyaron la adopción del Programa. Acogieron favorablemente el espíritu de las propuestas del Alto Comisionado y, en particular, el enfoque *proactivo* con el fin de resolver las dificultades que empañan a veces la credibilidad de la institución del asilo. Tanto el proceso de armonización europea como el Programa de Protección se refuerzan mutuamente. Las conclusiones de Tampere, las negociaciones legislativas comunitarias, las propuestas de la Comisión desarrolladas en sus Comunicaciones de noviembre de 2000 sobre los objetivos a largo plazo de la política de asilo y sobre la política europea de inmigración fueron tenidas en cuenta para el Programa.

Hoy, la masa crítica alcanzada por la Comunidad en materia de política de protección le permite aplicar un buen número de objetivos ya definidos por el Programa. La Comunidad Europea puede seguir aprovechándose de este acervo en los trabajos futuros. Para el ACNUR y otros terceros países, pueden establecerse unos precedentes útiles sobre la base de este acervo. Las dificultades encontradas en su negociación o su aplicación podrán también permitirles extraerse una serie de conclusiones.

Lo que está en juego en la segunda fase de armonización europea tal como es desarrollada por la Comisión en noviembre de 2000, requiere medios más modernos y un interfaz aún más desarrollado entre el proceso interno y el aspecto exterior de la gestión de los refugiados. El régimen común europeo de asilo no podrá mejorarse básicamente sin una integración de la problemática global y el refuerzo del sistema multilateral de protección. Al mismo tiempo, la Comisión está convencida de que el éxito del Programa de protección depende en gran parte de la ambición de Europa en materia de política común de asilo y sus resultados.

En este contexto, la cuestión del **reparto de la carga y de las responsabilidades** no debe solamente pensarse en términos de distribución financiera o "física" sino también en términos de **soluciones con diversas facetas** y niveles de calidad. Estos últimos deben tener por objetivo administrar mejor el sistema de asilo en general y ofrecer soluciones de protección efectivas y convenientes sobre la base de un control y de una regulación de los flujos vinculados al asilo, tanto en su dimensión territorial europea como en las regiones de origen. Será determinante que la Unión Europea desarrolle una verdadera política asociativa con los terceros países y organizaciones internacionales competentes. Podría establecerse de forma complementaria un sistema de entradas protegidas hacia la Unión Europea para las personas que necesitan protección internacional. Así pues, el concepto de "protección en la región de origen" que ha dado lugar hasta ahora a numerosos malentendidos y controversias, podría integrarse en una arquitectura global de soluciones no incompatibles entre sí. **El respeto de las obligaciones internacionales** de la Unión Europea y los Estados miembros debe estar en la base de las soluciones elegidas.

2. LAS PRIORIDADES PARA LA UNIÓN EUROPEA

Actualmente, se trata de aplicar este Programa con el fin de crear de manera concreta y operativa las condiciones de un mejor régimen de protección internacional. Cada país, región, u organización afectadas deben incorporar los objetivos del programa en sus programas políticos y legislativos. Sin embargo, deberían definirse unas prioridades de acción. Si los distintos objetivos, fines y medidas definidos en el programa de acción son interdependientes, la Comisión propone sin embargo tres temas prioritarios para la Unión Europea. Estos temas deberían permitir tratar una gran parte de las cuestiones planteadas por el Programa de

Protección y el concepto de "Convenio+" y fundamentar el desarrollo de un mejor reparto de las responsabilidades con los terceros países.

2.1. El acceso a la protección

El Programa de protección prevé una amplia gama de medidas que favorecen el acceso a la protección con el fin de:

- aplicar mejor el Convenio de Ginebra y ofrecer las formas de protección internacional adecuadas para responder a todas las necesidades de protección;
- mejorar los procedimientos de asilo, las condiciones de acogida y los dispositivos de registro e identificación, el respeto de los refugiados y su protección en el marco de la gestión de los flujos migratorios mixtos;
- reforzar la lucha contra el tráfico y la trata de seres humanos y el conocimiento de los flujos migratorios;
- reforzar las capacidades institucionales en la cooperación y la solidaridad así como las respuestas a los flujos masivos;
- responder mejor a las cuestiones de seguridad y a las necesidades de las mujeres y niños refugiados.

Los elementos básicos establecidos por la Comunidad Europea para el acceso a la protección, directamente ligados a la aplicación del Programa de Protección, son:

- una ejecución más armonizada, íntegra y global del Convenio de Ginebra y una reducción de las divergencias de interpretación del concepto de refugiado;
- la puesta a disposición complementaria de una protección subsidiaria para cubrir todas las necesidades de protección internacional;
- procedimientos de asilo equitativos, más rápidos y más eficaces;
- normas básicas para la acogida de los solicitantes de asilo;
- un mejor sistema de identificación mediante la aplicación de EURODAC y, asimismo, de registro mediante una serie de normas incluidas en los instrumentos legislativos (procedimientos de asilo, condiciones de acogida, protección temporal);
- una política contra las discriminaciones, el racismo y la xenofobia mediante medidas legislativas y de sensibilización;
- un reparto más claro de las responsabilidades entre Estados miembros para el examen de las solicitudes de asilo;
- una lucha decidida contra el tráfico y la trata de seres humanos mediante la adhesión de la Comunidad a los Protocolos del Convenio de las Naciones Unidas de Palermo sobre la delincuencia transnacional organizada y la adopción de instrumentos legislativos y financieros;

- el establecimiento de herramientas de análisis e intercambio sobre los flujos migratorios;
- mecanismos de solidaridad y refuerzo de las capacidades en materia de asilo así como, a largo plazo, sobre el control de las fronteras exteriores y la gestión de los flujos migratorios irregulares;
- un refuerzo del diálogo y la asociación con los terceros países;
- un mecanismo común de gestión de los flujos masivos de desplazados mediante la protección temporal;
- la consideración de las exigencias de salvaguardia de la seguridad interior así como de la situación de los menores y de los problemas de género en los instrumentos legislativos y en los programas.

Además, paralelamente a la instauración **de un marco controlado y más transparente para la política de admisión**, incluso a efectos de empleo, debe establecerse un mejor sistema de acceso a la protección en Europa. La Comisión reitera la importancia que concede a los progresos concretos sobre la base de sus propuestas en este ámbito, tanto en el marco legislativo como en el de la coordinación de las políticas de empleo y admisión, en asociación con los países de origen.

Durante los próximos meses se podrían prever distintas iniciativas desde una perspectiva dinámica con el fin de favorecer las sinergias entre el refuerzo del régimen común europeo de asilo como sistema regional integrado en un contexto ampliado a partir de 2004 y la aplicación universal del Programa de Protección así como la concretización de las ideas del Alto Comisionado para los Refugiados sintetizadas bajo el concepto de "Convenio +".

A la luz de la **aplicación del Convenio de Ginebra**, la Comisión recuerda que el establecimiento del régimen común europeo de asilo se basa principalmente en la adopción de instrumentos legislativos comunitarios. Uno de los objetivos del principal instrumento comunitario de este régimen es reducir las divergencias de interpretación en la aplicación de las normas relativas a la concesión del estatuto de refugiado previstas en este Convenio. Para ello, existen distintos medios: reuniones de los Comités de contacto que examinan la aplicación de la Directiva sobre la definición y el estatuto de los refugiados, prerrogativas de la Comisión y el Tribunal de Justicia europeo para garantizar el respeto del Derecho comunitario. En este contexto, el ACNUR podría acceder como parte interesada en los asuntos que van a dirimir los Tribunales nacionales y el Tribunal de Justicia europeo en el marco del procedimiento de cuestión prejudicial de conformidad con lo previsto en el artículo 234 del TCE. Si se observase que subsisten importantes divergencias de interpretación de las reglas para la concesión del estatuto de refugiado en la aplicación de esta Directiva, se trataría de una prueba clara de la insuficiente armonización en el objetivo de un estatuto uniforme. La Comisión debería extraer las consecuencias que se derivan para la iniciativa legislativa. La red Eurasil (véase el anexo) que reunirá a representantes de las instancias de recurso de los Estados miembros podrá también desempeñar un papel bajo el impulso de la Comisión. Ésta examinará los mejores medios para hacer partícipe al ACNUR en este marco.

En los **procedimientos de asilo**, y sin perjuicio de los resultados de las negociaciones actuales sobre la primera fase de armonización en este ámbito, la Comunidad Europea debe seguir profundizando en sus respuestas a dos grandes retos: la calidad del examen de las solicitudes y la rapidez de los procedimientos. La Comisión centrará sus trabajos en el

"frontloading" y, en particular, en la continuación del examen de la opción de la ventanilla única, ya definido en noviembre de 2000. Tendrá en cuenta, *inter alia*, los resultados de un estudio lanzado por la Comisión disponible desde enero de 2003 en el que se describen las prácticas actuales en los Estados miembros y algunos otros países (Suiza, Canadá) y se advierte una tendencia a incluir la protección subsidiaria en los procedimientos de determinación del estatuto de los refugiados durante la última década. El estudio examina las ventajas y los inconvenientes del método de la ventanilla única. Destaca que existe un apoyo creciente para este concepto entre los Estados miembros, el ACNUR y otros protagonistas interesados, a pesar de las diferencias sustanciales en las prácticas nacionales.

La utilización de los conceptos **de países de origen** y **países terceros seguros** con el fin de acelerar los procedimientos y consagrarse a las personas que más lo necesitan, debería encontrar una primera respuesta legislativa antes de finales de 2003 sobre la base de la propuesta modificada de la Comisión. El Consejo adoptó también en octubre y en noviembre de 2002 conclusiones sobre estos dos conceptos respectivos. El 13 de noviembre de 2002, Austria tomó la iniciativa de una propuesta de Reglamento¹ por el que se fijan los criterios para determinar los Estados que puedan calificarse como terceros países seguros a efectos de asumir la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo presentada en un Estado miembro por un nacional de un tercer país, así como una lista de terceros Estados europeos seguros. El Consejo convino examinar esta iniciativa en el marco de los trabajos sobre la propuesta modificada de la Comisión en materia de procedimientos de asilo.

Como ya se indicaba en su Comunicación de noviembre de 2000, la Comisión es flexible en esta cuestión ya que es necesaria una armonización en el contexto del procedimiento común de asilo. El método de armonización propuesto por la Comisión durante la primera fase era realista habida cuenta de las prácticas divergentes de los Estados miembros sobre este tema. Sin embargo, la Comisión acogería favorablemente los debates en el Consejo que evidenciaran una madurez política más importante a este respecto así como una visión más ambiciosa de la armonización. En este contexto, es esencial una cooperación más estrecha entre la Comunidad y el ACNUR en materia de información sobre los países de origen y tránsito. Estos conceptos han sido concebidos hasta ahora desde una óptica puramente procesal. Sería necesario examinar sus vínculos con la política exterior de protección y las relaciones con los países terceros identificados. Cabría considerar que se los completara individualmente con el contenido de las asociaciones con estos países.

La problemática del acceso a la protección plantea la cuestión crucial **del acceso al territorio**.

La aplicación del Programa de Protección debería permitir a la Unión Europea profundizar en sus trabajos sobre la compatibilidad entre el refuerzo de la protección de los que tienen necesidad y el respeto del principio de no devolución con las medidas de lucha contra la inmigración ilegal, el tráfico y la trata de seres humanos y las medidas de control en las fronteras exteriores. La Comisión ya se expresó a este respecto en su Comunicación sobre la inmigración ilegal así como en su Libro Verde y su Comunicación sobre la política de retorno de los residentes ilegales. Debería requerirse el dictamen del Comité sobre Inmigración y Asilo.

Al mismo tiempo, la Comisión tiene la intención de plantear al Consejo y al Parlamento Europeo la cuestión **del sistema de entradas protegidas**, complementario del tratamiento de las llegadas espontáneas a Europa de los solicitantes de asilo y abordados en la Comunicación

¹ DO C 17 de 24.1.2003

de noviembre de 2000 como situaciones posibles en el marco de una concepción ambiciosa e integrada del concepto de procedimiento común de asilo.

En diciembre de 2002 se concluyó un estudio encargado por la Comisión sobre **el procedimiento exterior** (examen de las solicitudes de asilo desde el exterior del territorio). El estudio sugiere que los Estados miembros de la UE consideren el "sistema de entradas protegidas" como parte de un planteamiento global, complementario de los sistemas territoriales existentes de asilo. Según los autores, estos procedimientos constituirían la respuesta más adecuada al desafío de la reconciliación de los objetivos de control con la obligación de protección de los refugiados. Propone enriquecer las políticas de visado existentes con una dimensión de protección y crear conjuntamente lugares de protección. También sugiere ofrecer una plataforma para la presencia regional de la UE, integrando diversos aspectos relativos a la migración (procedimientos de decisión, soluciones para la protección, migración laboral y retorno, así como ayudas a la región de origen) en una sola herramienta, por tanto permitiendo a la UE gestionarlas de un modo coordinado. El estudio sugiere difundir las mejores prácticas a nivel de la UE y regular la asignación de responsabilidad para tratar las solicitudes de los visados de protección entre los Estados miembros. Las sugerencias de este estudio deberán examinarse y evaluarse atentamente con los Estados miembros, al no haber alcanzado éstos ningún consenso en esta fase. La cuestión del papel exacto del ACNUR será asimismo un elemento importante de la reflexión común.

Actualmente, un tercio de los quince Estados miembros de la UE aplican el sistema de entradas protegidas sobre una base formalizada como vía complementaria. Seis Estados miembros permiten el acceso en casos excepcionales y de una manera informal. Sin embargo, la actual diversidad e incoherencia en la práctica de los Estados miembros disminuye su impacto real. Existe por lo tanto una fuerte necesidad de armonización en este campo.

Conjuntamente con las tareas de reinstalación (véase apartado 2.2) y con una ayuda exterior más adecuada en favor de los países de primera acogida de los refugiados y en concertación con el ACNUR, las iniciativas europeas en materia de gestión controlada del acceso a la protección internacional en el territorio de los Estados miembros deberían permitir utilizar mejor las finanzas públicas, de las cuales una parte no desdeñable se destina actualmente a unas necesidades que sobrepasan las de la acogida de las personas que solicitan protección internacional. Al mismo tiempo, esta evolución serviría de potente palanca de lucha contra el tráfico y la trata de seres humanos puesto que los traficantes verían desaparecer una gran parte de sus "ventajas competitivas" en términos de acceso a la Unión Europea. La vía de la plataforma regional podría eventualmente explorarse aún más en la perspectiva de una protección efectiva y de una respuesta a las solicitudes reales de protección internacional mediante ofertas de soluciones duraderas.

2.2. Las soluciones duraderas

La búsqueda de soluciones duraderas del Programa de Protección y del "Convenio +" persigue aglutinar esfuerzos. Existen tres soluciones duraderas tradicionalmente definidas para el problema de los refugiados: retornos voluntarios, integración y reinstalación.

La política de retorno

El **Programa de protección** destaca que la prioridad es crear unas condiciones favorables en los países de origen suprimiendo las causas del exilio y permitiendo el retorno seguro y duradero de los que se vieron forzados a ello dando prioridad a los retornos voluntarios. Esto requiere tanto una acción en los países de origen y tránsito como un enfoque coherente en los

países de acogida. Al mismo tiempo, los retornos pueden no ser la única solución duradera en los casos en que la condición de refugiados se haya prolongado largo tiempo. El Programa destaca también que la credibilidad a largo plazo del sistema de asilo debe basarse asimismo en el retorno de las personas que no necesitan protección internacional y que no tienen otros motivos de estancia legal.

Los primeros elementos **de un planteamiento común europeo** fueron adoptados en el marco del Plan de acción contra la inmigración ilegal de febrero de 2002 y del Plan sobre el retorno en noviembre de 2002 a raíz del Libro Verde y de las Comunicaciones a la Comisión² y a través de la política de readmisión perseguida por la Comunidad Europea, el Libro Verde de la Comisión y la Comunicación sobre la política de retorno en las que se definían las condiciones de su sostenibilidad y sentaban las bases de un enfoque integrado que incluía la preparación para el retorno, la formación/la ayuda en el empleo, la asistencia mediante distintas formas para el viaje con destino al país de origen y/o la reintegración, así como el seguimiento y una asistencia posterior al retorno.

El Plan de acción sobre el retorno confirma que la Unión Europea debe definir un criterio en materia de retornos integrados que le sea propio. Estos programas deberían cubrir todas las fases del procedimiento de retorno, es decir, la fase previa a la salida, el retorno propiamente dicho, la acogida y la reinserción en el país de retorno. Estos programas de retorno integrados deberían concebirse país por país, para tener en cuenta las situaciones particulares, el número de personas contempladas y las necesidades de los países en cuestión. La adopción en noviembre de 2002 del Plan de la UE para el retorno de los Afganos debe incluirse como una primera tentativa concreta, aplicada a una problemática geográfica específica. La Comisión presta especial atención al carácter sostenible de los retornos considerados, a la coherencia entre el apoyo europeo y una perspectiva internacional más amplia en relación con la reconstrucción de Afganistán así como a la cooperación con los países terceros de que se trate y las organizaciones internacionales competentes, en particular con el ACNUR. Los resultados de la aplicación de este Plan deberán estudiarse con el fin de sacar conclusiones en términos de eficacia y asociación con terceras partes, en particular, en el contexto de la reflexión sobre el concepto de los acuerdos especiales.

Hasta el presente, se ha dado generalmente prioridad a la repatriación de los residentes ilegales, pero el concepto de retorno como solución viable a largo plazo tiene por supuesto un alcance mucho más amplio. La Comisión considera que la Unión Europea debe aún profundizar en su enfoque en esta materia en el contexto de la política común de asilo. Este elemento deberá tenerse en cuenta, en particular, en el debate sobre un posible instrumento financiero comunitario en relación con el retorno. Desde la perspectiva del procedimiento común de asilo y del estatuto uniforme, sería también importante desarrollar análisis comunes sobre la persistencia de importantes obstáculos al retorno de algunos grupos de personas en la Unión con el fin de evitar que los miembros de estos grupos se vean repatriados a unos Estados miembros mientras que no sería así en principio en otros. Finalmente, debería desarrollarse aún más la participación de la Unión Europea en verdaderas estrategias internacionales y de asociación en torno al retorno.

La integración en la sociedad de acogida

El **Programa de Protección** prevé medidas que favorecen la integración local mediante medidas socioeconómicas, la consideración de necesidades específicas de los refugiados y de

² COM(2002)175 del 10.4.2002, COM(2002)564 del 14.10.2002

las poblaciones de acogida, el ofrecimiento de derechos estatutarios y residencia que pueden llegar hasta la posibilidad de naturalización en los países de asilo y un apoyo que favorezca su autonomía.

Es necesario distinguir entre la problemática de la integración en las sociedades de acogida de la Unión Europea y las de las regiones de origen. Al mismo tiempo, si la Unión Europea quiere ser coherente con su interés por las políticas de acogida en las regiones de origen, debe tener en cuenta los imperativos de integración en los países de acogida de estas regiones (véase apartado 2.3).

A nivel interno, los elementos básicos establecidos por la Unión para la integración de las personas que se benefician de una protección en los Estados miembros son en primer lugar un marco legislativo comunitario que consolide el estatuto y los derechos de residencia de las personas que se benefician de una protección, completadas por elementos de residencia de larga duración y reagrupación familiar. No parece deseable en esta fase del proceso de armonización establecer normas enteramente comparables para los refugiados y las personas que se benefician de la protección subsidiaria. Este aspecto deberá tenerse en cuenta en los trabajos sobre el estatuto uniforme. Además, los objetivos de la Unión Europea, fijados en Tampere y reforzados en las conclusiones del Consejo del 14 de octubre de 2002, requieren un tratamiento equitativo de los nacionales de países terceros que residen legalmente y una aproximación de su estatuto jurídico con el de los nacionales de los Estados miembros, tanto en los derechos como en las obligaciones.

Si, dado el carácter forzoso de la migración de las personas que se benefician de la protección internacional y las necesidades específicas debidas a su condición de exilados, deben tenerse en cuenta los derechos incluidos en el Convenio de Ginebra, los retos de la integración son los mismos en términos generales que para los otros emigrantes procedentes de terceros países así como para las sociedades de acogida en relación con las cuestiones de la nacionalidad, la ciudadanía cívica y el respeto de la diversidad, así como la política social y de acceso al mercado laboral, la educación y la formación. La Comisión propondrá en **la primavera de 2003** unas orientaciones en materia de política de integración, inscribiéndolas en el marco de la política social y de empleo europeos. En este contexto, deberá examinarse el punto de equilibrio necesario entre las medidas horizontales y las medidas específicas relativas a la integración de estas personas.

Por último, con el fin de facilitar aún más la circulación de los refugiados en la Unión Europea y en el marco de la reflexión sobre el objetivo a largo plazo de un estatuto uniforme válido en toda la Unión, la Comisión va a lanzar durante el año 2003 el último estudio previsto en su Comunicación de noviembre de 2000 sobre la transferencia del estatuto de protección. Los resultados deberían estar disponibles a principios de 2004.

Los dispositivos de reinstalación

La reinstalación consiste en el traslado de unos refugiados de un primer país huésped hacia un segundo país desarrollado huésped donde, generalmente, se benefician de unas garantías de protección, incluida la estancia legal, y de unas perspectivas de integración y autonomía. **El Programa de Protección** prevé una utilización más estratégica de los dispositivos de reinstalación con el fin de cumplir los objetivos de una mayor protección de determinadas necesidades específicas individuales, alcanzar una solución duradera para los grupos de refugiados, una mayor solidaridad en la acogida de los mismos y organizar mejor, de manera legal, su entrada en el territorio de los Estados huéspedes.

La Comisión prevé la opción de la reinstalación también como uno de los instrumentos de la política y el procedimiento común de asilo y ha encargado un estudio cuyos resultados estarán disponibles en el otoño 2003. **En la Unión Europea**, menos de la mitad de los Estados miembros establecieron dispositivos estructurales de reinstalación, mientras que otros pueden caracterizarse como países emergentes, es decir, países que empiezan a practicar los dispositivos de reinstalación. Un tercer grupo de Estados miembros aceptan, sobre una base ad hoc y en contingentes limitados, la acogida de refugiados reinstalados. En la fase actual, aún no existen orientaciones comunes para el conjunto de la Unión Europea.

La Comisión propone pues poner en marcha dos niveles de actividades. Por una parte, propone utilizar los instrumentos financieros de solidaridad y cooperación europea en materia de asilo. La Comisión se propondrá ofrecer, en el marco de la aplicación de los instrumentos financieros comunitarios, apoyo e incentivos a proyectos nacionales y comunitarios sobre este tema (acción prioritaria en la Convocatoria de propuestas de 2003 para las acciones comunitarias del FER, mención presupuestaria especial sobre este tema en el AP 2004 para los programas nacionales del FER, cooperación en este ámbito dentro del programa marco Argo 2003, acciones en la Convocatoria de propuestas de 2003 de la línea B7-667 para la cooperación con los terceros países en el ámbito del asilo y la migración). Por otra parte, y en paralelo a estas acciones, la Comisión tomará la iniciativa, en el Comité sobre Inmigración y Asilo, de lanzar un debate político sobre la contribución de la reinstalación a la política común de asilo, el intercambio de buenas prácticas o incluso la viabilidad de instrumentos europeos específicos, incluidos los legislativos, en este ámbito. Se examinará el papel del ACNUR y de otros socios. La cuestión de la reinstalación deberá también tenerse en cuenta en el marco de las reflexiones en materia de política de integración.

La Comisión considera que solamente un enfoque común creará el marco político y operativo necesario con el que obtener unos efectos positivos sobre los métodos de acceso al territorio europeo y utilizar la reinstalación de manera estratégica tanto en beneficio de la Unión Europea como para lograr los objetivos del Programa de protección sin olvidar la celebración de acuerdos eventualmente necesarios. La Comisión comunicará sus conclusiones de manera más precisa en una Comunicación a finales de 2003.

2.3. HACIA UN REPARTO DE LAS RESPONSABILIDADES CON LOS TERCEROS PAÍSES

Entre los objetivos de la aplicación del **Programa de protección** se encuentra también un mejor reparto de las cargas y responsabilidades en materia de gestión de los refugiados. A tal efecto, se mencionan los acuerdos para el reparto de las responsabilidades con el fin de aliviar la carga soportada por los primeros países de asilo, una cooperación más efectiva para reforzar las capacidades de protección de los países que reciben los refugiados, una asociación reforzada con la sociedad civil, una implicación de las comunidades de refugiados, la inclusión de la cuestión de los refugiados en los programas nacionales, regionales y multilaterales en materia de desarrollo y la utilización efectiva de la reinstalación.

Los instrumentos de la política europea exterior de protección

Un mejor acceso a la protección por parte de las personas que necesitan una protección internacional, la búsqueda de soluciones duraderas y la solidaridad con los terceros países requieren un extenso espectro de medidas exteriores a nivel político y económico y en materia de prestación de una asistencia financiera o técnica más eficaz, de acuerdo con el espíritu de las conclusiones de Tampere y Sevilla. La Unión Europea dispone ya de activos importantes, que puede definir a la luz de los distintos objetivos del programa de acción del Programa de

Protección y son objeto, en particular, de la **Comunicación de la Comisión de 3 de diciembre de 2002³ "Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la UE con terceros países"** en la que se destaca la carga que supone para los países huéspedes en desarrollo la acogida de refugiados, especialmente cuando se trata de estancias prolongadas. Esta dimensión se tuvo especialmente en cuenta en la gestión de los instrumentos financieros exteriores tales como la ayuda a las personas desarraigadas. Acciones de ayuda a algunos grupos vulnerables o de refuerzo de las capacidades de protección o reintegración de los países huéspedes o de origen pudieron ser también objeto de una programación específica sobre la base de otros instrumentos distintos. En el marco de la fase experimental de medidas preparatorias sobre la cooperación con terceros países en las áreas del asilo y la migración (línea B7-667 del presupuesto), se están apoyando varios proyectos relativos a la protección y la construcción de capacidades (por ejemplo, la ayuda a Turquía en el desarrollo del sistema de asilo y la ayuda a Afganistán en el desarrollo de las capacidades y la creación de una base de datos de control sobre los que regresan).

La ayuda humanitaria comunitaria gestionada por ECHO tiene como objetivo principal asistir a las poblaciones víctimas de desastres naturales y humanitarios en los terceros países. Esta asistencia es incondicional, neutra e imparcial y se proporciona solamente sobre la base de las necesidades de las poblaciones afectadas. Uno de los objetivos específicos de esta asistencia es tratar las consecuencias humanitarias de los flujos de personas refugiadas, desplazadas o repatriadas en los terceros países respetando los principios antes mencionados. Las acciones comunitarias en este ámbito se concentran en la protección y la subsistencia de las poblaciones de refugiados durante el tiempo en que subsistan las necesidades humanitarias derivadas de una crisis. Cuando sea conveniente, la asistencia humanitaria comunitaria puede también ayudar al retorno voluntario de los refugiados hacia sus países de origen con seguridad y dignidad. Al mismo tiempo, pueden también apoyarse los proyectos de reinstalación de los refugiados que se desplazan desde un país de refugio hacia un tercer país que ha aceptado admitirlos. Las acciones comunitarias contribuyen además al mandato de protección y de asistencia a los refugiados del ACNUR. Como consecuencia de todo ello, en octubre de 2002, la Comisión tomó una decisión importante por un importe de 11 millones € con el fin de apoyar al ACNUR en relación con la protección y registro de los refugiados y la seguridad del personal humanitario, elementos estos que figuran entre los objetivos nº 1 y 4 del programa de acción del Programa de protección.

Los medios de una cooperación y de una asistencia más eficaz

Una intervención activa en favor de un enfoque renovado de la protección internacional supone una implicación mucho mayor por parte de los terceros países de primer acogida y de tránsito, así como una mayor concienciación sobre los imperativos vinculados al retorno y a la reintegración. Esta prioridad deberá por lo tanto tenerse en cuenta en el marco del esfuerzo general anunciado por la Comisión en su Comunicación de 3 de diciembre de 2002. En la misma línea que los análisis y orientaciones de la Comisión expuestos en la presente Comunicación, la Comisión se esforzará, cuando sea necesario y en el marco de las orientaciones definidas en esta misma Comunicación, en **integrar la nueva dimensión aportada a la gestión de los refugiados y desplazados por el Programa de Protección** en los elementos constitutivos del régimen común europeo de asilo, el diálogo político con los terceros países, el examen de los documentos estratégicos nacionales y regionales así como una mejor definición de la ayuda comunitaria.

³ COM(2002)703

Estos distintos campos de intervención podrían centrarse en el marco **de un enfoque coherente** y estructurado en el sentido de un mejor reparto de las responsabilidades a nivel internacional en materia de gestión de los refugiados.

Por lo tanto, la Comisión tiene la intención de prestar a la migración, sin olvidar las preocupaciones internacionales en torno a la protección, una atención caso por caso en el proceso de formulación de los **Documentos de estrategia nacionales y regionales** en los cuales colaboran los Estados miembros. La incorporación del asilo en estos documentos a través del proceso normal de diálogo en torno a la programación debería garantizar la implicación y el compromiso completos del país o la región concernidas así como la diferenciación y la priorización según las necesidades y la situación política. El estudio a medio plazo de los Documentos estratégicos nacionales, que comenzará en 2003, permitirá examinar en qué medida debe darse una mayor prioridad a los programas específicos sobre asilo. No obstante, hay que tener presente que los márgenes de maniobra son limitados dados los recursos disponibles y que deberá optarse entre diferentes prioridades. En el seguimiento de la línea presupuestaria B7-667, la Comisión tiene la intención de proponer la creación y aplicación a partir de 2004 de un programa plurianual en el que se incluirán objetivos relacionados con la protección internacional y diseñado para proporcionar una respuesta específica y adicional a las necesidades experimentadas por los terceros países de origen y tránsito en sus esfuerzos para gestionar más eficazmente todos los aspectos de los flujos migratorios, incluidos los relacionados con la protección internacional.

La Comisión prestará especial atención a dos elementos:

- habida cuenta de los instrumentos comunitarios financieros disponibles y de los mecanismos de diálogo y programación con los países terceros destinatarios de la ayuda, la iniciativa debe también proceder de las autoridades nacionales de estos últimos en el marco del compromiso asumido para la aplicación del Programa.
- el compromiso de la Comunidad debe ir acompañado de una movilización paralela de los Estados miembros de la UE en materia de asistencia bilateral y la Comisión velará por el refuerzo de la coordinación y la coherencia entre las acciones bilaterales y comunitarias.

Además, la Comisión considera que corresponde **a las Instituciones financieras internacionales y a los distintos órganos y organismos de la ONU** (en particular, ACNUR, PNUD, OCHA, ACNUDH, OOPS, UNICEF, PMA, OMS, etc...), bajo la supervisión del Secretario General, definir mejor los mandatos en materia de gestión de los refugiados y establecer un plan de acción estratégico y coordinado destinado a mejorar concretamente las perspectivas de soluciones duraderas en la aplicación de cada uno de estos mandatos teniendo en cuenta tanto la suerte de los refugiados como las capacidades de los países de acogida y de origen afectados por los flujos ligados al asilo, la integración de las poblaciones y un retorno duradero.

En cualquier caso, la Comisión considera que el **ACNUR**, en coordinación con otros socios, debería analizar con precisión las características de las crisis vinculadas al desplazamiento forzoso y definir de manera prioritaria lo que está en juego en materia de gestión y soluciones. La Unión Europea podrá entonces definir una serie de prioridades respecto a los flujos migratorios que ella misma debe administrar pero sobre todo en relación con las prioridades geográficas definidas en la acción exterior europea. En este contexto, la Comisión considera que debería llevarse a cabo con urgencia el examen por el ACNUR de los casos de refugiados

que se han encontrado durante largos períodos de tiempo en esta situación, particularmente en África.

Por último, **la aplicación del régimen común europeo de asilo y la acción exterior** de la Unión Europea constituyen **potentes vectores de la aplicación del Programa de Protección y el "Convenio +"**. El desarrollo de las competencias internas en materia de asilo debería también permitir a la Comunidad desarrollar **las competencias externas** y participar o de iniciar negociaciones con terceros países o socios sobre problemas o situaciones específicas. Una asociación reforzada con el ACNUR sobre la base de la cooperación actual podría acompañar este proceso. El ACNUR tiene un interés prioritario en considerar a medio plazo a la Unión Europea como una entidad coherente: de este modo podría utilizar de manera más eficaz sus recursos humanos y presupuestarios actualmente movilizados por la UE y los países candidatos y reorganizarlos poco a poco para destinarlos a las zonas donde los desafíos de protección y apoyo a los países de acogida o de origen son más importantes. Este elemento podría retomarse provechosamente en la reflexión lanzada por el Alto Comisionado en el marco del mandato ACNUR 2004 y la cooperación ir acompañada de la participación comunitaria en acuerdos especiales, pero el concepto tal como es presentado por el ACNUR en esta fase es demasiado embrionario para poder fijar una postura comunitaria definitiva. Los trabajos del Foro de junio de 2003 serán pues importantes a este respecto.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El año 2003 será crucial en términos de consolidación del régimen de asilo común europeo en vísperas de la ampliación de la Unión. La primera fase de armonización deberá concluirse sobre la base de las propuestas de la Comisión. Al mismo tiempo se iniciarán los componentes de la segunda fase propuesta en Tampere, lo que supondrá la instauración de un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme. Ateniéndose al espíritu del Programa de Protección y del "Convenio +", la Unión Europea debe comprometerse con determinación en un nuevo planteamiento para la protección internacional que se base a la vez en una mejor gestión del acceso de las personas que necesitan protección internacional en el territorio de los Estados miembros y en una consolidación de las posibilidades de respuesta a las necesidades de protección en la región de origen. Por su parte, la Comisión, sobre la base de los resultados de los distintos estudios llevados a cabo hasta ahora, se comprometerá en esta vía en estrecha concertación con el ACNUR para plantear al Consejo y al Parlamento Europeo unas orientaciones más operativas antes de finales de año.

En este sentido, la Comisión invita al Consejo y el Parlamento europeo a tomar nota de su segundo informe sobre la política común de asilo y:

- solicita que el Consejo adopte todas las propuestas legislativas de la primera fase de armonización en cumplimiento de los plazos fijados en el Consejo Europeo de Sevilla, en particular la Directiva sobre los procedimientos de asilo en el marco de la cual la cuestión de los países de origen seguros y los países terceros seguros deberá ser objeto de una atención especial;
- invita el Consejo y el Parlamento a proseguir la reflexión sobre un instrumento que suceda al Fondo Europeo para los Refugiados sobre la base del informe de la Comisión de 3 de diciembre de 2002 sobre la eficacia de los recursos financieros disponibles por la Comunidad;
- anima a los Estados miembros a hacer el mejor uso de los mecanismos de cooperación administrativa en el ámbito del asilo (Argo, programa estadístico) y a

contribuir activamente a ello al mismo tiempo que la Comisión se compromete a proseguir el desarrollo del Comité sobre Inmigración y Asilo y de Eurasil como dispositivos esenciales de aproximación de los análisis y prácticas que faciliten la definición de nuevas prioridades para el establecimiento del régimen común europeo de asilo;

- recomienda que se fije una perspectiva común respecto a la aplicación del Programa de protección así como del "Convenio +" y que sea defendida en los foros directivos competentes del Alto Comisionado para los Refugiados y en el diálogo con éste;
- sugiere que se emprenda una reflexión profunda sobre las posibilidades que ofrece el examen de las solicitudes de asilo fuera de la Unión Europea y la reinstalación como instrumentos complementarios en un sistema de asilo territorial eficaz y equitativo, en cumplimiento de las obligaciones internacionales y teniendo en cuenta el diálogo y la asociación con los terceros países;
- recomienda que se profundice en la reflexión sobre el acceso al territorio de los Estados miembros de las personas que necesitan una protección internacional y sobre la compatibilidad entre el refuerzo de la protección de estas personas y el respeto del principio de no devolución y las medidas de lucha contra la inmigración ilegal, el tráfico y la trata de seres humanos y las medidas de control en las fronteras exteriores; la Comisión, por su parte, incluirá esta cuestión en el orden del día del Comité sobre Inmigración y Asilo y velará, en este contexto, para que se otorgue una atención especial a la cuestión del sistema de entradas protegidas sobre la base de los resultados del estudio hoy disponible así como sobre la problemática específica, y sin embargo ligada al conjunto, que supone la reinstalación;
- invita el Consejo a emprender, más allá del Plan de acción de la Unión Europea ya adoptado, una reflexión con vistas a una definición más operativa del contenido de los programas europeos de retorno integrados a la luz de las conclusiones extraídas de la aplicación del programa de retorno a Afganistán;
- desea que se preste una atención especial a los refugiados y a los desplazados en el marco de los futuros trabajos de las Instituciones europeas en materia de política de integración;
- invita al Consejo y el Parlamento a que tengan en cuenta la contribución de los países en desarrollo en la acogida de los refugiados y la aplicación de las normas en materia de protección internacional y, en términos generales, a integrar aún más la dimensión de la protección internacional en la política exterior europea respecto al Programa de protección; en este sentido, la Comisión examinará este aspecto en 2003 en el marco del examen intermedio de los documentos de estrategia nacionales y regionales y abordará los objetivos y fines del Programa de protección en el marco de su diálogo sobre las cuestiones migratorias y su cooperación con los países terceros interesados.

ANEXO : APLICACIÓN DEL PROGRAMA LEGISLATIVO DE LA PRIMERA FASE Y DE LAS MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

1. LEGISLACIÓN DE LA PRIMERA FASE

Directiva sobre la acogida de los solicitantes de asilo

La negociación sobre la Directiva relativa a las normas mínimas para la acogida fue prioritaria durante la Presidencia española. El Consejo definió una posición general sobre el texto de la misma el 25 de abril de 2002. El Parlamento Europeo emitió su dictamen sobre la propuesta de la Comisión el 25 de abril de 2002, proponiendo algunas enmiendas importantes. En diciembre de 2002 se logró un acuerdo político sobre la Directiva y ésta fue adoptada formalmente el 27 de enero de 2003⁴.

La Directiva constituye un primer paso en la armonización de las normas. Prevé un marco comunitario jurídicamente vinculante y mejorará sustancialmente la acogida de los solicitantes de asilo. También contribuirá a una mayor uniformidad de los sistemas nacionales de acogida. Sin embargo, no habrá ninguna armonización por lo que se refiere a los miembros de la familia ni en lo relativo al acceso a la formación profesional. Por último, la armonización en relación con el acceso al mercado laboral es mínima.

Reglamento "Dublín II"

El Consejo Europeo de Sevilla solicitó que el Reglamento fuera adoptado antes de que finalice 2002. El Parlamento Europeo había apoyado el 9 de abril de 2002 el planteamiento de la Comisión. El Consejo de diciembre de 2002 alcanzó un acuerdo político sobre el texto del Reglamento y fue formalmente adoptado el 18 de febrero de 2003⁵.

El Reglamento se fundamenta en los mismos principios que el Convenio de Dublín al que sustituye: la responsabilidad para el examen de una solicitud de asilo corresponde, por regla general, al Estado miembro que ha participado en mayor medida en la entrada del solicitante de asilo. No obstante, extrayendo conclusiones de la aplicación del Convenio, el Reglamento establece unos plazos de procedimiento más cortos con el fin de contribuir a la eficacia de los procedimientos de asilo en su conjunto, tiene en cuenta la responsabilidad del Estado miembro que permite que se prolonguen las situaciones de residencia ilegal en su territorio e incluye nuevas disposiciones destinadas a garantizar mejor la unidad familiar.

Al mismo tiempo, el Comité mixto constituido por el artículo 3 del Acuerdo de 19 de enero de 2001 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, se reunió dos veces durante el segundo semestre de 2002 para que estos dos Estados asociados al dispositivo Schengen y al Convenio de Dublín puedan dar a conocer sus observaciones sobre la propuesta. Por último, la Comisión adoptó el 12 de agosto de 2002 una propuesta de mandato de negociación para la celebración entre las partes del Acuerdo de 19 de enero de 2001 de un protocolo que permita la participación del Reino de Dinamarca en el mencionado Acuerdo.

⁴ Directiva 2003/9/CE del Consejo, DO L 31 de 6.2.2003

⁵ Reglamento CE 343/2003, DO L 50 de 25.2.2003

Propuesta de Directiva relativa a las condiciones que deben cumplirse para poder aspirar al estatuto de refugiado o al beneficio de una protección subsidiaria

Los debates sobre la propuesta de la Comisión⁶ en el seno del Consejo comenzaron bajo la Presidencia española en junio de 2002. El Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 fijó un plazo para la adopción de la Directiva antes de junio de 2003. Las negociaciones continuaron bajo la Presidencia danesa y culminaron, en los Consejos de Justicia e Interior de noviembre en 2002, en un acuerdo político sobre una parte sustancial de las normas de la Propuesta relativa al estatuto de los refugiados y la situación subsidiaria de protección. Está previsto por tanto que las negociaciones sobre el conjunto de la Directiva concluyan bajo la Presidencia griega, incluidas las normas relativas a los derechos y a los beneficios vinculados al estatuto de refugiado y a la protección subsidiaria.

En un dictamen de 29 de mayo de 2002, el Comité Económico y Social apoyó la propuesta de la Comisión, y acogió con satisfacción el concepto de protección subsidiaria. El 11 de junio de 2002, el Comité de Regiones acogió con satisfacción en su dictamen el compromiso de la Comisión respecto a la primacía de la Convención de Ginebra de 1951. El Parlamento Europeo adoptó el 22 de octubre de 2002 una resolución que propone modificar la Directiva en varios aspectos, en especial en relación con los motivos de la persecución, añadiendo los motivos "orientación sexual", "sexo" y "pertenencia a un grupo étnico", y los motivos para la protección subsidiaria, añadiendo el riesgo de pena capital o de mutilación genital. Finalmente, reclama una paridad en el trato para los beneficiarios del estatuto de refugiado y la protección subsidiaria, en especial por lo que se refiere a la duración del permiso de residencia, a la expedición de los documentos de viaje, al permiso para trabajar y a las oportunidades de aprender la lengua, recibir formación profesional, contar con atención a los menores o beneficiarse de programas específicos de apoyo.

Propuesta de Directiva sobre los procedimientos de asilo

Tras las negociaciones a nivel de expertos en la propuesta de la Comisión de 2000, el Consejo JAI adoptó el 7-8 de diciembre de 2001 las Conclusiones sobre la postura que se debe adoptar respecto a la Directiva del Consejo. En el Consejo Europeo de Laeken, se invitó a la Comisión a presentar una propuesta modificada antes de finales de abril de 2002. Las consultas celebradas con los expertos de los Estados miembros permitieron que la Comisión presentara una propuesta modificada el 18 de junio de 2002⁷.

La propuesta modificada establece una nueva estructura para los procedimientos en primera instancia, introduciendo, entre otros aspectos, normas específicas para examinar las solicitudes presentadas en la frontera y un procedimiento que permita a los Estados miembros no tener que reexaminar minuciosamente ciertas solicitudes que son copia de otras anteriores. Por otra parte, la obligación de introducir un sistema de recurso a dos niveles es reemplazada por el derecho a una tutela efectiva ante un Tribunal. El Consejo acogió con satisfacción la propuesta modificada en un debate abierto el 15 de octubre de 2002. Dado que el Consejo Europeo de Sevilla incitó al Consejo a adoptar un texto para finales de 2003, se espera que las negociaciones continúen durante 2003.

⁶ COM(2001)510 final, 12.9.2001

⁷ COM(2002)326 final/2 de 18.6.2002 que modifica la COM(2000)578 final de 20.9.2000

2. COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA Y MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

Eurodac

El marco legal para la puesta en práctica del sistema de información EURODAC se ultimó con la adopción por el Consejo de las normas de desarrollo en febrero de 2002⁸. La Comisión inició las pruebas operativas con los Estados miembros en abril de 2002 y el grupo final de "pruebas de volumen" con todos los Estados miembros se prolongó hasta finales de 2002. La correcta realización de estas pruebas obligatorias era una condición previa para la declaración de la preparación de todos los Estados miembros, sin los cuales EURODAC no habría podido iniciar las operaciones y aplicar efectivamente el Reglamento. Las pruebas se llevaron a cabo con éxito y las operaciones empezaron el 15 de enero de 2003. Desde esta fecha hasta el 2 de marzo de 2003, se obtuvieron 238 "aciertos" y la tendencia es a un incremento constante semana tras semana.

El Fondo Europeo para los Refugiado (FER)

La autoridad presupuestaria incrementó en 2002 los recursos del Fondo Europeo para los Refugiados (FER) respecto a la cantidad prevista originalmente. Por lo tanto, las nuevas solicitudes de cofinanciación fueron presentadas por los Estados miembros a principios de 2002 y aprobadas por la Comisión mediante Decisión de 21 de marzo de 2002. De la información disponible sobre la aplicación por parte de los Estados miembros de sus programas nacionales, pueden apreciarse las siguientes tendencias:

- por lo que se refiere al cálculo de las asignaciones anuales a los Estados miembros, los métodos de cálculo contenidos en el artículo 10 de la Decisión del Consejo⁹ han permitido una evolución en el reparto de los recursos entre los Estados miembros paralela a la evolución del número de solicitudes de asilo y de personas a las que se le ha concedido el estatuto de refugiado u otra forma de protección internacional. Las cantidades fijas previstas en el apartado 1 del artículo 10 han tenido un efecto positivo a la hora de equilibrar la distribución de los recursos y tener en cuenta la carga relativa para cada país.
- en términos de puesta en práctica, después de algunas dificultades encontradas por los Estados miembros al principio del programa debidas a la adopción de la Decisión del Consejo en septiembre de 2000, la aplicación del programa y del proyecto ha alcanzado su pleno ritmo de ejecución.
- en conjunto, entre 2000 y 2002, el 49.44% de los recursos fueron utilizados por los Estados miembros para cofinanciar proyectos relativos a la acogida de solicitantes de asilo, el 28% a la integración de refugiados y personas que se beneficiaban de formas de protección subsidiarias, y el 22.2% se destinaron a proyectos de retorno voluntarios. El porcentaje de ésta última medida ha aumentado sustancialmente entre 2000 (15.82%) y 2002 (24.45%).

La Comisión ha encargado una evaluación independiente de los 3 primeros años del FER constitutivos de un ciclo completo de acciones, que estará disponible durante el tercer trimestre de 2003. Además, la Comisión presentó al Consejo y al Parlamento un informe a

⁸ Reglamento (CE) n° 407/2002 del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por el que se establecen determinadas normas de desarrollo del Reglamento (CE) n° 2725/2000 relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín (DO L 62 de 5.3.2002)

⁹ DO L 252 de 6.10.2000, p.12

medio plazo sobre la puesta en práctica del FER¹⁰ el 3 de diciembre de 2002. En este informe, la Comisión subraya que los resultados de esta evaluación y de las prioridades fijadas durante la gestión de otros instrumentos o medidas preparatorias determinarán el planteamiento de la Comisión en su propuesta sobre las actividades que deben llevarse a cabo después de 2004 a nivel comunitario en beneficio de los refugiados y de los solicitantes de asilo. La Comisión espera que el Consejo y el Parlamento Europeo reaccionen en 2003 a este informe.

EQUAL

La iniciativa comunitaria EQUAL intenta combatir la exclusión y la desigualdad en el mercado laboral e incluye la disposición de mejorar la integración social y la formación profesional de los solicitantes de asilo. Los recursos EQUAL se utilizarán durante el período 2000-2006 (aproximadamente 113 millones € para los solicitantes de asilo, es decir, el 4% de un total de aproximadamente 2.764 millones € con que cuenta el programa) y se distribuyen en dos rondas de financiación, la primera de las cuales empezó en 2001, y se espera que la segunda se inicie en 2004. Durante 2001, los Estados miembros seleccionaron 1500 asociaciones de desarrollo, 45 de las cuales se ocupan de los solicitantes de asilo. La financiación inicial a partir de noviembre de 2001 permitió que las asociaciones definieran sus programas de trabajo y desarrollaran sus acuerdos de cooperación transnacionales y, a partir de mayo de 2002, se aprobaron otros fondos para la aplicación de los programas de trabajo. Las actividades desarrolladas por las asociaciones se dividen en cinco áreas: acogida; asesoramiento en educación y formación; empleo; reintegración y repatriación; y desarrollo de las capacidades. Se puede disponer de más información sobre las asociaciones de desarrollo en el sitio Internet de EQUAL¹¹. Se está creando un grupo temático europeo sobre los solicitantes de asilo para identificar y difundir las buenas prácticas desarrolladas en el marco de EQUAL. Los informes y los resultados de este trabajo a escala comunitaria también estarán disponibles en el sitio Internet de EQUAL.

ARGO

El 13 de junio de 2002¹², el Consejo adoptó el programa ARGO relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración. Uno de los principales objetivos es armonizar las prácticas nacionales y constituye por lo tanto una medida complementaria al esfuerzo legislativo hecho por la Comunidad. Los programas de trabajo anuales 2002 y 2003 han anticipado en su capítulo sobre el asilo las necesidades de los organismos nacionales al aplicar el nuevo acervo comunitario. Los objetivos y las prioridades anuales fueron inspirados por lo tanto principalmente por las propuestas y los estudios legislativos puestos en marcha por la Comisión.

¹⁰ Este informe es parte de la Comunicación COM(2002)703 sobre la integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros que incluye un informe sobre la eficacia de los recursos financieros disponibles a nivel comunitario para la repatriación de los inmigrantes y solicitantes de asilo rechazados, para la gestión de las fronteras exteriores y para los proyectos del asilo y de migración en terceros países, tal como había solicitado el Consejo Europeo en Sevilla.

¹¹ (http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/index_es.html).

¹² DO L 161 de 19.6.2002

3. OTRAS INICIATIVAS

Protección temporal en caso de afluencia masiva de desplazados

En el Consejo extraordinario JAI de 20 de septiembre de 2001, el Consejo acordó examinar urgentemente la situación en los países y regiones en los que había un riesgo de importantes movimientos de población a consecuencia de las tensiones generadas tras los ataques en los EE.UU. Además, pidió que la Comisión, en consulta con los Estados miembros, examinara el margen para la aplicación provisional de la Directiva del Consejo sobre la protección temporal en caso de que se requirieran medidas especiales de protección en la UE. Esto dio lugar a una supervisión específica de las tendencias en las solicitudes de asilo de nacionales afganos en los Estados miembros de la UE hasta la primavera de 2002. Ante la situación creada, se imponía la necesidad de una medida específica al respecto. La Directiva 2001/55/CE¹³ deberá incorporarse al Derecho nacional antes del 31 de diciembre de 2002.

Otras iniciativas legislativas

Varias propuestas relativas a la inmigración contienen disposiciones que se refieren directa o indirectamente a la situación jurídica de las personas que se benefician de una protección internacional. Así pues, la Comisión adoptó el 2 de mayo de 2002 una propuesta modificada sobre el derecho **a la reagrupación familiar**¹⁴ que respondía a la invitación del Consejo Europeo de Laeken de 14 y 15 de diciembre de 2001. Éste confirmó que el establecimiento de normas comunes en materia de reagrupación familiar era un elemento fundamental de una verdadera política común. La propuesta modificada incluye un capítulo sobre los refugiados a los que se permite beneficiarse de unas condiciones más favorables en relación con la reagrupación familiar. Esta ha permitido al Consejo alcanzar un acuerdo político a finales de febrero del 2003. El Consejo Europeo de Sevilla propuso que esta Directiva fuera adoptada antes de junio de 2003. El mismo plazo está previsto para la aprobación de la propuesta de Directiva sobre **el estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración**¹⁵. Según esta propuesta, los refugiados podrán beneficiarse del estatuto de residente de larga duración tras 5 años de residencia en el territorio de un Estado miembro. Este estatuto les permitirá a continuación, cumplidas determinadas condiciones, establecerse en otros Estados miembros de la Unión Europea. La Comisión adoptó también el 11 de febrero de 2002 una propuesta¹⁶ de Directiva del Consejo relativa **a la expedición de un permiso de residencia de corta duración a las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal o de la trata de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes**. El texto precisa que esta Directiva se aplica sin perjuicio de las disposiciones relativas a la protección de los refugiados, de los beneficiarios de protección subsidiaria o de los solicitantes de protección internacional.

Documento de trabajo de la Comisión sobre la relación entre la seguridad interna y las obligaciones internacionales de protección

¹³ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas 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. DO L 212 de 7.8.2001, p.12

¹⁴ COM(2002)225 final de 2.5.2002

¹⁵ COM(2001)127 final de 17.3.2001

¹⁶ COM(2002)71

La principal conclusión del documento de diciembre de 2001¹⁷ era que **la actual legislación comunitaria** o las propuestas de la Comisión en esa dirección en el ámbito del asilo y de la inmigración contenían disposiciones que permitían la exclusión del derecho a la protección, a la residencia o al acceso internacional a ciertos beneficios para cualquier nacional de un país tercero que fuera percibido como una amenaza para la seguridad nacional/pública. Sin embargo, en el marco de las discusiones y de las negociaciones de las diversas propuestas, las disposiciones pertinentes son analizadas de nuevo a la luz de las nuevas circunstancias, por ejemplo, en el caso de la Directiva sobre la calificación como refugiado o como persona necesitada de protección subsidiaria. Durante 2002, la Comisión organizó consultas con todos los Estados miembros y países candidatos, otras instituciones europeas¹⁸, sociedad civil y ACNUR. Se acordó continuar la cooperación entre los profesionales en la materia en el marco de Eurasil (véase el apartado 4) y de las actividades cofinanzadas por Argo.

4. MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN APLICADO AL ASILO, A LOS INTERCAMBIOS DE INFORMACIÓN Y AL ANÁLISIS COMÚN

Nuevas herramientas de intercambios y análisis

En diciembre de 2001, el Consejo Europeo de Laeken reconoció la necesidad de intensificar el intercambio de información en materia de política de asilo e inmigración. El Comité Económico y Social así como el Comité de Regiones apoyaron el planteamiento de la Comisión propuesto en su Comunicación de 28 de noviembre de 2001¹⁹ y en sus dictámenes respectivos²⁰ pidiendo la cooperación con la sociedad civil y las autoridades locales.

A principios de 2002, la Comisión creó un procedimiento de consulta e intercambio en el que un "**Comité de inmigración y asilo**" constituye el componente central. El principal objetivo de este ejercicio es identificar y analizar los desafíos comunes en las políticas de inmigración y asilo, divulgar las mejores prácticas y lograr una mayor convergencia. Los miembros del Comité son expertos de los Estados miembros pero también representantes de la sociedad civil. Se han invitado también a otros actores a participar en casos específicos en función del asunto de que se trate. En el campo del asilo, los siguientes temas se han discutido durante el período de estudio: la relación entre la protección internacional y la seguridad interna, el proceso de transposición de la Directiva sobre protección temporal, el problema del examen de las solicitudes de asilo fuera de la UE y el procedimiento único.

Tras la decisión del Comité de representantes permanentes en el Consejo de dar por concluidas las actividades del CIREA²¹, creado en 1992 como grupo de trabajo específico del Consejo, la Comisión creó en julio de 2002 **EURASIL**, la red de profesionales en materia de asilo de la UE, presidido por la Comisión. Los participantes en estas reuniones trabajan en colaboración con las autoridades de los Estados miembros de la UE responsables de la aceptación o la denegación de las solicitudes de asilo en los Estados miembros de la UE (en primera instancia y en las instancias de recurso). Es por lo tanto un Comité compuesto de profesionales. Cuando se estime necesario, se invitará a participar al ACNUR, a otros

¹⁷ (COM(2001)743 de 5.12.2001, Relación entre salvaguardia de la seguridad interior y cumplimiento de las obligaciones e instrumentos internacionales en materia de protección

¹⁸ Dictámenes del Comité de las Regiones, CdR 93/2002 y del Comité Económico y Social, CES 519/2002

¹⁹ COM(2001)710 final

²⁰ CES 684/2002 y CdR 93/2002

²¹ Centro para la información, la investigación y el intercambio sobre el asilo

expertos internacionales y a organizaciones no gubernamentales. El objetivo de la red es mejorar la convergencia en las políticas, las decisiones y la práctica del asilo a través de un mayor intercambio de información y unas mejores prácticas entre las autoridades competentes en materia de solicitudes de asilo de los Estados miembros de la UE y de la Comisión Europea. Las actividades deberían también contribuir a aumentar las relaciones laborales entre los profesionales en esta materia. Se centrarán en la información sobre la situación en los países de origen y tránsito y el examen de los casos por las autoridades responsables en la toma de decisiones en primera instancia y en los órganos de revisión además de cualquier otro asunto pertinente de interés en relación con el asilo. Su misión y funciones se desarrollarán en un cierto plazo dependiendo en especial de la transposición y puesta en práctica de los instrumentos legislativos comunitarios. La Comisión espera que EURASIL se convierta en una herramienta de trabajo esencial para el establecimiento y el funcionamiento del sistema de asilo común europeo.

Las primeras medidas concretas para la creación **de una red / un observatorio europeo sobre migración** mediante una acción preparatoria, se tomaron en 2002. La red específica establecerá una base sistemática de información para supervisar y analizar el fenómeno pluridimensional de la migración y del asilo cubriendo una variedad de aspectos (político, legal, demográfico, económico, social, cultural) e identificando sus causas profundas. Se está creando una red de puntos de contacto nacionales consistente en organismos o instituciones ya existentes y con experiencia en el campo de la migración y el asilo. Austria, Bélgica, Grecia, Irlanda, Italia, los Países Bajos, Portugal, Suecia y el Reino Unido participaron en ella en 2002. España también designó un punto de contacto nacional en diciembre de 2002. Otros Estados miembros podrán incorporarse al proyecto en 2003.

Estadísticas

A pesar de los repetidos esfuerzos realizados por la Comisión para mejorar la calidad, la exhaustividad y la comparabilidad de las estadísticas sobre asilo y migración, en ausencia de un marco legislativo, ya se han alcanzado los límites de lo que puede hacerse para mejorar las estadísticas. La Comisión pretende ahora conseguir que la futura aplicación y desarrollo de la política en relación con la realización de estadísticas comunitarias en este ámbito cuente con una base legal.

Las Conclusiones del Consejo de los días 28/29 de mayo de 2001 invitaban a la Comisión a presentar una propuesta para un marco completo y coherente con vistas a una acción futura de mejora de las estadísticas. Como respuesta, la Comisión adoptó una Comunicación en la primavera de 2003. La ampliación de la Unión en 2004 supondrá un dimensión geográfica y política mayor para los fenómenos relacionados con el asilo, renovando la necesidad de información estadística veraz, oportuna y armonizada. El Plan de acción ha sido diseñado para cumplir los requisitos legales actuales y llevar a cabo las conclusiones del Consejo con un planteamiento nuevo, activo y dinámico de las actividades de la Comisión. Mientras tanto, los datos sobre el asilo son cada vez más accesibles a través de la difusión electrónica, tras la introducción a principios de 2003 de los informes públicos electrónicos mensuales sobre el asilo y con la preparación del primer informe público anual sobre el asilo y la migración en la UE y los países candidatos a la adhesión que debe publicarse antes de mediados de 2003.