

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)»

[COM(2016) 465 final]

y sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración»

[COM(2016) 466 final]

y sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE»

[COM(2016) 467 final]

(2017/C 075/16)

Ponente: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Coponente: **Cristian PÎRVULESCU**

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	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	22.11.2016
Aprobado en el pleno	14.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	211/2/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Conclusiones generales y recomendaciones

1.1.1. El CESE considera necesario llevar a cabo una reforma justa, eficaz y eficiente del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y establecer un procedimiento verdaderamente común que sea fiable, flexible y eficiente y mejore las vías justas y legales de acceso a la Unión Europea, desde la perspectiva del respeto a los derechos de las personas que sufren persecución.

1.1.2. También es necesario tener presente que el artículo 2 del TUE establece explícitamente que la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores deberían ser comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

1.1.3. El artículo 78 del TFUE dispone, además, que la UE desarrollará una política común de asilo: a tal fin, debería proponerse un verdadero sistema común y obligatorio para todos los Estados miembros que armonizase todas las legislaciones nacionales o —en su defecto— haber introducido al menos un sistema común de reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de asilo entre todos los Estados miembros de la UE. Ello permitiría un verdadero Sistema Común Europeo de Asilo. De lo contrario, no podrán evitarse los llamados «movimientos secundarios», por los que las personas en busca de protección internacional se desplazan a los países que ofrecen las mejores condiciones en la UE.

1.1.4. Es importante subrayar que la población total de la UE-28 es de aproximadamente 510 millones de personas, y que las propuestas presentadas por la Comisión en otoño de 2015 para el reasentamiento de unas 160 000 personas en busca de protección internacional representarían alrededor del 0,03 % de la población total de la UE: otros países no pertenecientes a la UE han acogido a millones de personas en busca de protección internacional.

1.1.5. En cualquier caso, el CESE valora positivamente las mejoras introducidas en el sistema, como la claridad en los derechos y obligaciones en cuanto al acceso al procedimiento y la sustitución del concepto de vulnerabilidad por el de necesidades particulares, así como criterios claros para su evaluación, la introducción de mayores garantías para los menores y la ampliación del concepto de familia.

1.1.6. El CESE muestra su preocupación por la limitación de derechos fundamentales como la restricción de la libertad de movimientos, la limitación del derecho a la educación de los menores, la aplicación de un procedimiento en frontera a menores no acompañados, el posible análisis no individualizado de los conceptos de país seguro, la limitación de garantías en las solicitudes subsiguientes y procedimientos acelerados, la revisión automática de los estatutos de protección y la perspectiva sancionadora en las restricciones de las condiciones de acogida.

1.1.7. El CESE recomienda homogeneizar los estatutos de protección y eliminar las diferencias entre el estatuto de refugiado y el de protección subsidiaria en cuanto al período del permiso de residencia, su renovación y la limitación de la asistencia social para los beneficiarios de protección subsidiaria.

1.2. Recomendaciones sobre la propuesta de Reglamento relativo a los requisitos de asilo

1.2.1. El CESE recomienda incluir los criterios del ACNUR para la valoración de la alternativa de huida interna, esto es, el análisis de la idoneidad y el análisis de la razonabilidad, excluyendo expresamente la aplicación del artículo 8 en caso de persecución estatal.

1.2.2. Se debe repartir la carga de la prueba entre el solicitante y la autoridad decisoria, como estipula la jurisprudencia del TJUE, manteniendo la obligación de la autoridad decisoria de «cooperar activamente con el solicitante».

1.2.3. El CESE recomienda introducir el juicio de proporcionalidad en la valoración de las causas de exclusión del estatuto de refugiado y el carácter restrictivo de la aplicación de estas cláusulas, eliminando el apartado 6 del artículo 12 del Reglamento relativo a los requisitos para el asilo, a fin de evitar la aplicación automática de las causas de exclusión, sin tener en cuenta las circunstancias particulares de los solicitantes.

1.2.4. Debería garantizarse un análisis individualizado en los procedimientos de revisión de los estatutos de protección internacional, teniendo en cuenta las circunstancias particulares y otorgando garantías procedimentales en estos procedimientos que no pueden aplicarse de manera automática.

1.2.5. Por lo que se refiere a la revisión del estatuto de refugiado, cada nuevo procedimiento añadirá un nivel adicional de carga administrativa y de margen discrecional. Si en un país hay un número de refugiados elevado, los servicios administrativos pueden verse desbordados con facilidad y adoptar decisiones rápidas y posiblemente arbitrarias. Por lo tanto, es necesario que las autoridades competentes dispongan de personal adecuado y cualificado para llevar a cabo los controles y la revisión del estatuto de refugiado.

1.2.6. Es necesario distinguir entre cesación, exclusión, revocación, no renovación y fin de los estatutos de protección, evitando reiteraciones y confusiones en los supuestos de hecho que dan lugar a cada una de estas figuras e incluir en todas ellas criterios restrictivos de aplicación.

1.2.7. Debería eliminarse la limitación de la libertad de circulación de las personas beneficiarias de protección internacional dentro del Estado miembro por ser contraria al artículo 26 de la Convención de Ginebra.

1.2.8. Debería eliminarse el artículo 44 del Reglamento relativo a los requisitos de asilo por el que se modifica la Directiva sobre la residencia de larga duración, para reanudar el cómputo de cinco años de residencia cuando el beneficiario de protección internacional se encuentre ilegalmente fuera del Estado miembro que le ha reconocido, por ser contrario al objetivo de la Agenda Europea de Migración de mayo de 2015.

1.3. Recomendaciones sobre la propuesta de Reglamento relativo a los procedimientos comunes

1.3.1. El CESE recuerda que la regulación mediante reglamento no debe generar una reducción de los estándares de protección, con la introducción de criterios de elegibilidad restrictivos y la limitación de derechos y garantías procedimentales.

1.3.2. El CESE recomienda eliminar el carácter automatizado en la aplicación de los conceptos de tercer país seguro, primer país de asilo y país de origen seguro, así como la reducción de plazos, y garantizar el efecto suspensivo automático de los recursos.

1.3.3. Deberían aumentarse las garantías de una evaluación individualizada, basada en los criterios de proporcionalidad, necesidad y excepcionalidad para los casos de limitación de la libertad o de detención.

1.3.4. También deberían aumentarse las garantías de la detención administrativa, fijando plazos de detención claros y limitándola a supuestos excepcionales.

1.3.5. Procede eliminar la exclusión del derecho a la asistencia jurídica gratuita en caso de solicitudes consideradas infundadas o de subsiguientes solicitudes sin elementos evidentes ni argumentos, porque ello vulnera el acceso a una tutela judicial efectiva previsto en el artículo 13 del CEDH.

1.3.6. Para los procedimientos acelerados, puestos fronterizos y solicitudes posteriores, hay que establecer las mismas garantías procedimentales que para el procedimiento ordinario.

1.3.7. Antes de presentar su solicitud, los solicitantes deberían poder disfrutar de un período de descanso y recuperación.

1.4. Recomendaciones sobre la propuesta de Directiva relativa a las normas de acogida

1.4.1. Es necesario adoptar una perspectiva de incentivos positivos para evitar los movimientos secundarios, en lugar del enfoque sancionador de excluir de las condiciones de acogida, reducirlas, retirarlas o reemplazarlas, etc. Ello es especialmente desproporcionado en caso de no solicitarse protección internacional en el primer país de entrada irregular o de estancia legal.

1.4.2. Se debería utilizar el mismo instrumento jurídico para la regulación de las condiciones de acogida, los procedimientos y los criterios de elegibilidad para evitar así disparidades en cuanto a la aplicación directa de preceptos que se interrelacionan.

1.4.3. Deben restringirse o eliminarse conceptos jurídicos indeterminados, como «estándar de vida digno» o «riesgo de fuga», dadas las graves consecuencias que suponen y la discrecionalidad de los Estados miembros para fijar los criterios definitorios.

1.4.4. Debe incluirse a otros miembros de la familia, como hermanos u otros familiares, en coherencia con la propuesta del Reglamento de Dublín.

1.4.5. No debe excluirse del acceso al mercado laboral a los solicitantes procedentes de países de origen seguros, ya que ello supondría un trato discriminatorio por nacionalidad.

1.4.6. Se debe eliminar la condicionalidad en el disfrute de los derechos de acceso al empleo, la seguridad social y la asistencia social.

1.4.7. También es necesario garantizar el derecho a la educación de los menores de manera absoluta, en los mismos términos que el derecho a la salud.

2. Observaciones sobre el Reglamento relativo a los requisitos de asilo

2.1. El CESE respalda una mayor armonización de las normas relativas a los procedimientos de asilo, el reconocimiento y la protección a nivel de la UE. Existen divergencias significativas entre los Estados miembros en cuanto a los procedimientos seguidos, los índices de reconocimiento, el contenido de la protección otorgada y las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo y beneficiarios de protección internacional.

2.2. Por diversos motivos, los Estados miembros han desarrollado prácticas institucionales de asilo específicas. Ello incentiva los movimientos secundarios y pone en peligro la igualdad de trato de los solicitantes de asilo en el territorio de la Unión. Las diferencias entre los Estados miembros podrían tener repercusiones considerables en la protección de los derechos fundamentales, como la protección de la dignidad humana, el respeto de la vida privada y familiar, la libertad de expresión e información, el derecho a la educación, la libertad profesional y el derecho a acceder al mercado de trabajo, la libertad de empresa, el derecho de asilo, la no discriminación, los derechos del niño, la seguridad social, y la asistencia sanitaria y social, tal y como se definen en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

2.3. El CESE acoge con satisfacción el desarrollo de un sistema para obtener, organizar y difundir información sobre la situación en los países de origen y de tránsito, bajo los auspicios de la Agencia de Asilo de la Unión Europea. Dicho sistema constituye la base para una auténtica armonización de las decisiones de concesión de protección internacional. Sin embargo, no está claro en qué medida las autoridades nacionales tendrán en cuenta la información proporcionada ni, de hecho, cómo garantizar que lo hagan. A fin de evitar decisiones muy divergentes, el sistema debe ofrecer una indicación clara y simple sobre qué países se consideran inseguros.

2.4. Por lo que se refiere al artículo 7 sobre los agentes de protección es importante evaluar correctamente la capacidad de los agentes privados y las organizaciones internacionales para proporcionar protección. Debido a la escasez de recursos y a la inseguridad jurídica es muy difícil garantizar una protección sólida y a largo plazo, sobre todo en situaciones de guerra civil o de represión gubernamental intensa.

2.5. La posible protección interna que el solicitante pueda recibir es un factor importante para determinar la concesión de protección. Las autoridades pertinentes deben tomar en consideración toda la gama de riesgos que un desplazamiento interno puede suponer para la seguridad individual. Los territorios seguros pueden volverse no seguros por toda una serie de motivos: una derrota militar, la asistencia e intervención extranjeras, el sabotaje y los ataques terroristas. A pesar de que el artículo 8 es claro a la hora de definir qué se considera «seguro» —incluido si se puede viajar con seguridad y la disponibilidad de protección—, incumbe a las autoridades nacionales de la UE interpretar los datos y hechos disponibles.

2.6. La definición de actos de persecución en el artículo 9 es exhaustiva, de conformidad con el artículo 1, letra A, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (la Convención de Ginebra). Este artículo, junto con el artículo 10 sobre los motivos de persecución y el artículo 6 relativo a los agentes de persecución o causantes de daños graves, debe interpretarse de forma que se tengan en cuenta los actos de persecución perpetrados tanto por las autoridades estatales como por agentes no estatales. La práctica de la represión política y la guerra interna demuestran que los actos de violencia son perpetrados por numerosos grupos paramilitares y de autodefensa con la más alta protección de las autoridades estatales que, por regla general, niegan toda participación.

2.7. El CESE ha abogado siempre por armonizar el contenido de la protección concedida a los refugiados y la que se brinda a quienes se otorga la protección subsidiaria ⁽¹⁾. El contenido de la protección es otro factor clave que incentiva los movimientos secundarios en el interior de la Unión. Pero, sobre todo, el Comité defiende que la armonización aspire al nivel de protección más alto y no al más bajo. La propuesta de la Comisión incluye una serie de pasos positivos en esta dirección.

2.8. Es necesario aportar más aclaraciones sobre la disposición relativa a la información, los permisos de residencia y los documentos de viaje. Cabe destacar que se ha clarificado el acceso al mercado de trabajo y se ha elevado el nivel de protección, por ejemplo, en el caso de las condiciones de trabajo, la libertad de afiliación y el acceso a formación relacionada con el empleo, ámbitos en los que los beneficiarios de protección internacional tendrán los mismos derechos que los nacionales de los Estados miembros. También será así en cuanto al reconocimiento de cualificaciones, la seguridad social, la asistencia social y la asistencia sanitaria.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional y al contenido de la protección concedida» COM(2009) 551 final 2 — 2009/0164 (COD) (DO C 18 de 19.1.2011, p. 80).

2.9. El acceso a medidas de integración (cursos de idiomas, cursos de orientación e integración cívica y formación profesional) es un elemento clave para el éxito de la integración. Se acogen con satisfacción las medidas por las que se facilita la integración, que deberían fomentarse.

2.10. Al mismo tiempo, convertir la participación efectiva en las medidas de integración en una condición previa para acceder a otros servicios como la asistencia social (véase el artículo 34) podría resultar problemático y esta disposición debe formularse con sumo cuidado. Las medidas de integración deben ser plenamente accesibles y útiles para facilitar la participación. Los beneficiarios de protección internacional podrían quedar excluidos de las medidas de integración y los servicios para los que se requiere la participación en medidas de integración como, por ejemplo, el aprendizaje de lenguas, la educación y el empleo.

3. Observaciones sobre la propuesta de Reglamento relativo a los procedimientos comunes

3.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta y su objetivo declarado de establecer un auténtico procedimiento común en materia de protección internacional que sea eficiente, justo y equilibrado. La elección del instrumento —un reglamento directamente aplicable en todos los Estados miembros— es necesaria para conseguir un grado de armonización más alto y una mayor uniformidad en el resultado de los procedimientos de asilo en todos los Estados miembros. El CESE considera que el Reglamento constituye un paso en la buena dirección ya que limita los movimientos secundarios entre Estados miembros y, por tanto, facilita el ejercicio del principio de solidaridad.

3.2. Los procedimientos deben ser claros y garantizar la previsibilidad. Es razonable mantener el plazo de seis meses para que el solicitante acceda al procedimiento y para concluir el estudio de las solicitudes a nivel administrativo y judicial.

3.3. Por lo que respecta a las excepciones, es preciso aclarar la definición de una solicitud infundada y una solicitud inadmisibile.

3.4. El CESE apoya plenamente que la Agencia de Asilo de la Unión Europea proporcione asistencia a los Estados miembros que reciban un número desproporcionado de solicitudes simultáneas.

3.5. El CESE acoge favorablemente el establecimiento de garantías procesales de salvaguardia de los derechos de los solicitantes. Se trata de un ámbito en el que la posición del Comité ha sido siempre clara. Todos los solicitantes que llegan a un Estado miembro se encuentran en situación de vulnerabilidad y casi todos ellos han efectuado largos viajes en los que han pasado penalidades y afrontado peligros. Existen barreras lingüísticas, culturales y psicológicas que deben superarse para que se adapten y cooperen con las autoridades. Aunque los procedimientos nuevos resultan más claros, son las autoridades del Estado miembro las que deberán aplicarlos. Si las autoridades encuentran dificultades para trabajar con los nuevos procedimientos, deberán determinarse formas de asistencia y apoyo.

3.6. Respecto de la intención de armonizar las normas sobre los países seguros, el CESE apoya en principio la propuesta de avanzar gradualmente hacia una armonización completa en este ámbito y sustituir las listas nacionales de países seguros por listas europeas o designaciones a escala de la Unión durante un plazo de cinco años desde la entrada en vigor del Reglamento ⁽²⁾.

3.7. En lo que respecta al procedimiento de recurso, la propuesta de la CE establece el derecho a un recurso efectivo: con plazos de forma expresa y con efecto suspensivo automático excluido en los supuestos de denegaciones en procedimientos acelerados, inadmisiones por primer país de asilo y solicitud posterior, y denegaciones por renuncia explícita o implícita, así como decisiones sobre un recurso anterior.

3.8. El período por el que se concede la protección tiene un impacto directo en las perspectivas de integración. Dicho período debería ser suficientemente largo para proporcionar incentivos a los beneficiarios de protección internacional, las autoridades y los empleadores.

⁽²⁾ La posición del CESE al respecto figura en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UE [COM(2015) 452 final] (DO C 71, 24.2.2016, p. 82).

4. Observaciones sobre la Directiva relativa a las normas de acogida

4.1. El CESE ha promovido activamente la armonización de las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional, no solo para reducir los movimientos secundarios, sino principalmente para aumentar las posibilidades de éxito de su integración y la plena protección de los derechos fundamentales.

4.2. El CESE valora positivamente la exigencia de que los Estados miembros adopten planes de contingencia para garantizar la adecuada acogida de los solicitantes en caso de que tengan que hacer frente a un número desproporcionado de solicitantes.

4.3. El CESE apoya plenamente el objetivo de la Comisión de mejorar las perspectivas de autonomía y la eventual integración de los solicitantes. Este objetivo concuerda con la posición del Comité, que aboga por un acceso más rápido al mercado laboral y también por un acceso a los servicios y programas que faciliten su integración (por ejemplo, cursos de lengua). Por consiguiente, la reducción del plazo de acceso al mercado laboral, que pasaría de no más de nueve meses a no más de seis meses desde de la presentación de la solicitud, es un paso en la dirección correcta.

Bruselas, 14 de diciembre de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS
