

Dictamen del Comité de las Regiones sobre «El futuro sistema europeo común de asilo»

(2008/C 172/05)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

- subraya que los entes locales y regionales serán los primeros que ejecuten la legislación europea relativa al sistema europeo común de asilo y estima que un procedimiento común de asilo en el que cada Estado miembro asuma solidariamente su responsabilidad facilitará la labor de los entes locales y regionales;
- recomienda, en caso necesario, que se instaure a escala nacional un mecanismo de concertación entre las instituciones centrales, regionales y locales que permita aplicar una gobernanza integrada a distintos niveles;
- recomienda la elaboración de un reglamento europeo que regule las siguientes cuestiones: el mutuo reconocimiento de la protección concedida, los procedimientos para la transferencia y la uniformidad de los estatutos de refugiado y de titular de protección subsidiaria;
- considera que hacer extensivos los contenidos de la Directiva 2003/109/CE a quienes gozan de una modalidad de protección internacional constituye un paso fundamental para evitar el riesgo de discriminación y supone un instrumento que forma parte del propio proceso comunitario de armonización en materia de asilo;
- recomienda que, con una amplia participación de los entes locales, se elaboren directrices comunes para llevar a cabo acciones que faciliten a los solicitantes de asilo y a los refugiados el acceso a los servicios sociales y sanitarios, así como a la vivienda, contemplando medidas para desarrollar programas de participación en las comunidades locales; que se establezcan normas concretas y eficaces para el reconocimiento de los títulos educativos, la recualificación profesional y la certificación de las competencias, y que se destinen recursos económicos para apoyar el trabajo de los refugiados o el desarrollo de sus capacidades de gestión;
- considera que el fomento de una integración acertada de los refugiados requiere que se sientan partícipes de la vida del barrio, ciudad y país de la Unión Europea en el que residan. La participación en la vida política de los territorios, comenzando por el derecho electoral –activo y pasivo– a nivel local, tiene, además de un valor simbólico, otro valor concreto muy fuerte;
- recomienda la programación de líneas de financiación y medidas para reforzar las competencias de los agentes nacionales y locales, con especial atención a los aspectos psicosociales y la aparición y gestión de las situaciones de vulnerabilidad.

Ponente: Sr. SANTARELLA (IT/UEN-AE), Alcalde de Candela

Textos de referencia

Libro Verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo

COM(2007) 301 final

Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/109/CE con el fin de extender su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional

COM(2007) 298 final

Recomendaciones políticas

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

El papel de los entes locales y regionales

1. subraya que los entes locales y regionales serán los primeros que ejecuten la legislación europea relativa al sistema europeo común de asilo. Las distintas unidades territoriales acogen cada día flujos mixtos de inmigrantes, entre los que figuran solicitantes de asilo, y es frecuente que se vean obligadas a proporcionar asistencia médica y psicológica a personas que han sufrido abusos físicos y mentales, incluida la tortura. Estos servicios, que ni los entes locales y regionales ni sus agencias prestan siempre de manera regular, hacen necesario un apoyo extraordinario para poner en marcha las competencias y estructuras adecuadas;

2. estima que un procedimiento común de asilo en el que cada Estado miembro asuma solidariamente su responsabilidad facilitará la labor de los entes locales y regionales. En la actualidad, los entes locales y regionales de algunos países asumen una responsabilidad desproporcionada como consecuencia, entre otros aspectos, de la inexistencia de un sistema común de asilo;

3. llama la atención sobre el hecho de que, sin proyectos de acogida e integración ni un empleo estable, también los solicitantes de asilo reconocidos como tales pueden terminar en las redes de explotación y delincuencia, creando una posible fuente de perturbaciones por lo que respecta a la seguridad y la cohesión social. El riesgo y la tendencia a caer en la explotación y la delincuencia pueden reducirse si se permite trabajar de forma remunerada durante el período de solicitud de asilo;

4. recomienda la creación en todos los Estados miembros de un sistema de redes de entes locales que garantice intervenciones de cohesión social para integrar de manera consciente a los refugiados, por medio de proyectos locales fomentados por los propios entes locales. En aquellos Estados miembros donde ya se han experimentado estas redes de servicios con la cooperación de comisiones territoriales, se ha logrado acortar los plazos de tramitación de las solicitudes de asilo y se han mejorado las condiciones de vida de los solicitantes, favoreciendo su integración en las comunidades locales de acogida, con las consiguientes ventajas desde el punto de vista de la seguridad y la calidad de vida;

5. propone, por lo tanto, que los distintos recursos –europeos, nacionales, regionales y locales– sean complementarios y sirvan para dotar de contenido adecuado a estas redes de servicios en todos los Estados miembros, al objeto de responder a los problemas de integración que plantean los solicitantes de asilo y los refugiados;

6. recomienda, en caso necesario, que se instaure a escala nacional un mecanismo de concertación entre las instituciones

centrales, regionales y locales que permita aplicar una gobernanza integrada a distintos niveles;

7. sugiere que la participación en el sistema de redes tenga carácter voluntario y considera conveniente la existencia de marcos de asociación para que los distintos agentes institucionales, públicos y privados de ámbito local compartan las decisiones y las responsabilidades, permitiendo así una programación de las intervenciones en materia de acogida e integración que aproveche las posibilidades con que cuenta cada territorio. Este tipo de asociaciones puede impulsar los conocimientos y, por lo tanto, el compromiso consciente de interlocutores que, hasta el momento, han permanecido al margen de las cuestiones de asilo o que se muestran dubitativos a la hora de asumir sus responsabilidades a este respecto;

8. destaca que un sistema de estas características puede llevar a las instituciones, las empresas, los sindicatos, las asociaciones del sector de servicios, los centros de formación, las universidades y, obviamente, los entes locales y regionales a asumir su función en este sistema, algo que permitirá imprimir una mayor notoriedad a esta cuestión en el conjunto de la sociedad y que posibilitará que cada agente desempeñe su propio papel, contribuyendo de manera natural a atenuar o eliminar las posibles tensiones.

Instrumentos legislativos

Tramitación de las solicitudes de asilo

9. considera que la aplicación del procedimiento de reconocimiento de la protección internacional plantea a la Unión Europea dos exigencias distintas que no pueden gestionarse de manera contrapuesta:

- la protección efectiva de los solicitantes de asilo y
- el control de las fronteras externas;

10. propone que los procedimientos de identificación y admisión en el territorio y de acceso al procedimiento de asilo se armonicen a nivel de la Unión Europea;

11. solicita que se planifiquen y experimenten procedimientos comunes para la identificación de los inmigrantes, que puedan aplicarse en un determinado plazo con medidas concretas que respeten los derechos humanos fundamentales y la dignidad de las personas;

12. considera fundamental, en la medida en que afecta al procedimiento de examen de las solicitudes de protección internacional, que se establezcan unos instrumentos comunes que puedan garantizar una uniformidad de evaluación en cada Estado miembro permitiendo una aplicación operativa de las disposiciones previstas en las directivas europeas y, en particular, en la Directiva 2005/85/CE;

13. propone, además, que se organicen regularmente actividades de formación, actualización y control, así como encuentros, intercambios y puestas en común entre los órganos responsables de examinar las solicitudes de protección internacional;

14. recomienda la puesta en marcha de un programa de formación y actualización a escala europea, destinado a los guardas fronterizos o a los cuerpos de policía fronteriza;

15. recomienda proponer y fomentar la introducción en los pasos fronterizos –aeroportuarios, marítimos y terrestres– y en las zonas de entrada, de servicios de asistencia y orientación para aquellos ciudadanos extranjeros que soliciten protección internacional.

Condiciones de acogida para los solicitantes de asilo

16. considera que, por lo que respecta a la detención de los solicitantes de asilo, conviene reafirmar que éstos no pueden ser retenidos por el mero hecho de que su instancia esté siendo objeto de examen. En caso necesario, las restricciones previstas a su libertad de circulación han de limitarse a la duración de los procedimientos de identificación, que deberán someterse a una mayor labor de armonización;

17. solicita que la Unión Europea se dote de una carta que determine las condiciones de aquellos solicitantes de protección internacional que vean limitada su libertad de circulación;

18. considera que los movimientos secundarios dentro de la Unión Europea vienen determinados por la diferente situación económica de los Estados miembros y por el enfoque que predomina en cada caso respecto a los solicitantes de asilo;

19. considera, por lo tanto, necesario que se elabore un estudio donde se recojan las experiencias que se han llevado a cabo en todos los Estados miembros en los últimos años, especialmente en materia de integración en el trabajo, la vivienda y la sociedad;

20. se propone adjuntar al presente dictamen un anexo con las mejores prácticas que se han llevado a cabo en estos ámbitos, en colaboración con los entes locales y regionales europeos;

21. recomienda, en relación con los servicios implantados por los entes locales y regionales, que se supere el concepto de «*asistencia material*» en favor del de «*acogida integrada*» (que proporciona servicios de asistencia y orientación al individuo y facilita procesos de integración socioeconómica).

Concesión de la protección

22. recuerda que el concepto de protección internacional se encuentra aún muy vinculado a la estrecha definición de refugiado establecida en el artículo 1 de la Convención de Ginebra, aun cuando desde 1951 se han venido registrando profundos cambios tanto en el contexto internacional como por lo que respecta al perfil de los solicitantes de protección, que, cada vez en mayor número, no huyen ya de persecuciones individuales, sino de un contexto de violencia generalizada y de conflicto armado. Además, las condiciones medioambientales y de vida son cada vez más importantes a este respecto;

23. a la luz de todo ello, estima que es necesario compartir sin ambages las disposiciones recogidas en la Directiva 2004/83/CE, donde se perfila y uniformiza la protección subsidiaria que se debe reconocer a todos aquellos que no se ajusten a la definición de refugiado establecida por la Convención de Ginebra. Esta protección debe considerarse complementaria al estatus de refugiado, y no subalterna a él, ni inferior o de segundo nivel;

24. así pues, aprecia el esfuerzo realizado por la Comisión Europea para esbozar la condición del titular de protección subsidiaria, integrando y ampliando lo establecido en la propia Convención de Ginebra;

25. subraya que esta lectura de los instrumentos comunitarios permite concebir dos modalidades de protección internacional (de refugiado y subsidiaria) para ampliar la casuística de los destinatarios de la misma protección;

26. insiste en que todos los demás países de la Unión Europea han de proceder al mutuo reconocimiento de estos dos tipos de protección internacional cuando sean concedidos por otro Estado miembro;

27. recomienda que se contemple la posibilidad de transferir la responsabilidad entre Estados miembros cuando el titular de la protección internacional traslade su residencia de un país a otro, garantizando así la libre circulación (aunque sometida a un control y seguimiento directos) en el territorio de la Unión Europea;

28. considera necesario que la Unión Europea se dote de instrumentos –normativos y operativos– que permitan intervenir en aquellos casos en que no sea posible proceder a un alejamiento del territorio comunitario.

Cuestiones transversales

Respuestas adecuadas a situaciones de vulnerabilidad

29. considera que la vulnerabilidad debe determinarse en función de las características de cada persona y de sus vivencias, exceptuando algunos colectivos que necesitan de por sí unas medidas específicas de acogida y protección (menores no acompañados, mujeres refugiadas o que acompañan a un refugiado o van a reunirse con él, discapacitados físicos o mentales) y cuya situación particular debe tenerse en cuenta en los procedimientos y en las decisiones que se tomen (por ejemplo, respeto del derecho a la vida privada y familiar o la reagrupación familiar);

30. llama la atención sobre el hecho de que, especialmente en el caso de las víctimas de tortura, las medidas de apoyo y rehabilitación pueden ser inadecuadas cuando:

- no se componen de acciones específicas encaminadas a garantizar la acogida, la protección y la inserción socioeconómica, y
- su prestación corresponde exclusivamente a estructuras específicas que no mantienen un diálogo con los servicios nacionales y locales de bienestar social, ni con otros programas y servicios orientados también hacia los solicitantes de asilo y los refugiados;

31. recomienda, por lo tanto, que en el proceso para instituir un sistema común de asilo se prevea un debate amplio y articulado al objeto de diseñar unos estándares comunes para identificar las situaciones de vulnerabilidad;

32. propone que los instrumentos que la Unión Europea elabore para apoyar el trabajo de los distintos agentes participantes en el sistema de asilo (directrices, manual, programas de formación, etc.) incorporen algunas líneas e indicadores específicos para que salgan a la luz las situaciones vulnerables y se pueda facilitar así su gestión;

33. considera esencial que se refuercen las competencias de los servicios de bienestar local, con vistas a reconocer y hacerse cargo de cada persona en caso de vulnerabilidad. En este sentido, recomienda que la Unión Europea intervenga bien a través de la asignación de recursos para apoyar programas específicos para la adquisición de capacidades, bien mediante unos programas de formación y actualización que deberán ser promovidos en los Estados miembros.

Integración

34. subraya que la integración es un proceso cuyo principal objetivo estriba en alcanzar un nivel propio de autonomía del refugiado. El proceso de integración se articula en diversos niveles paralelos de inserción (trabajo, vivienda, sociedad) y siguiendo distintas etapas (conocimiento del territorio, acceso a los servicios, participación);

35. considera fundamental que, cuando se recopilen las dificultades que pueden encontrar los emigrantes de segunda generación en diferentes partes de Europa respecto a las políticas de integración, no se perciba en todo momento a los refugiados (específicamente) como «extranjeros» o «huéspedes», y que, partiendo del reconocimiento y el respeto de los valores del país de destino así como del Derecho vigente, no se prevea alejarlos de sus culturas de procedencia;

36. considera que el fomento de una integración acertada de los refugiados requiere que se sientan partícipes de la vida del barrio, ciudad y país de la Unión Europea en el que residen. La participación en la vida política de los territorios, comenzando por el derecho electoral –activo y pasivo– a nivel local, tiene, además de un valor simbólico, otro valor concreto muy fuerte;

37. considera que este sentido de pertenencia comienza a desarrollarse ya en la escuela, y que los programas de acogida e inserción de alumnos y estudiantes refugiados podrían llevarse a cabo de manera sistemática en todos los sistemas educativos y universitarios de los Estados miembros;

38. recomienda

— que, con una amplia participación de los entes locales, se elaboren directrices comunes para llevar a cabo acciones que faciliten a los solicitantes de asilo y a los refugiados el acceso a los servicios sociales y sanitarios, así como a la vivienda, contemplando medidas para desarrollar programas de participación en las comunidades locales,

— que se establezcan normas concretas y eficaces para el reconocimiento de los títulos educativos, la recualificación profesional y la certificación de las competencias, y

— que se destinen recursos económicos para apoyar el trabajo de los refugiados o el desarrollo de sus capacidades de

gestión, favoreciendo también la colaboración con las actividades productivas ya presentes en el territorio;

Aplicación — Medidas de acompañamiento

39. propone regular los procedimientos comunes para la identificación de los ciudadanos de terceros países que soliciten protección internacional;

40. propone la elaboración de programas estructurados de formación y puesta al día destinados a los guardas fronterizos y los cuerpos de policía, las ONG, los entes encargados de examinar las solicitudes de asilo, los servicios locales de salud y bienestar, las administraciones locales y los dirigentes de las instituciones nacionales;

41. sugiere que se lleven a cabo encuentros e intercambios, así como una conferencia europea «plenaria» sobre el asilo, conferencias regionales y la puesta en marcha de un programa de intercambio de personal; esto es, una especie de *Erasmus* para los trabajadores de este ámbito;

42. promueve una mayor coordinación entre los Estados miembros sobre determinadas cuestiones relativas al derecho de asilo;

43. recomienda la elaboración de un reglamento europeo que establezca el mutuo reconocimiento de la protección concedida entre los Estados miembros, los procedimientos para la transferencia y la uniformidad de los estatutos de refugiado y de titular de protección subsidiaria;

44. considera fundamental que se amplíen y desarrollen instrumentos de consulta entre los distintos agentes e interlocutores principales para la aplicación de un sistema común de asilo: instituciones nacionales, administraciones locales, cuerpos policiales y ONG;

45. recomienda la programación de líneas de financiación y medidas para reforzar las competencias de los agentes nacionales y locales, con especial atención a los aspectos psicosociales y la aparición y gestión de las situaciones de vulnerabilidad;

Solidaridad y reparto de la carga

Solidaridad financiera

46. acoge con satisfacción el Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para 2007-2013 que ha presentado la Comisión Europea. Se trata de un programa plurianual que propone cuatro pilares, con los recursos financieros correspondientes, para afrontar de manera articulada los diversos problemas del fenómeno migratorio. Valora de manera especialmente positiva la nueva generación del Fondo Europeo para los Refugiados (FER) para 2008-2013 y del Fondo para el retorno de los refugiados, que responden precisamente a las exigencias que han planteado los entes locales en relación con los solicitantes de asilo y los refugiados;

47. considera que la armonización de las normas de procedimiento para la acogida, integración y participación en las comunidades locales es el principal elemento para disuadir los movimientos secundarios de solicitantes o titulares de protección internacional en el interior de la Unión Europea;

48. recalca que el objetivo de este gran esfuerzo de armonización reside en la constitución de un sistema de asilo europeo eficaz, un instrumento primordial para llegar al pleno reparto de las responsabilidades y competencias entre todos los Estados miembros de la Unión Europea;

49. recuerda que alcanzar este objetivo exige mucho tiempo y enormes recursos económicos y humanos, aunque lo considera necesario para llegar a un modelo de intervención que pueda hacer frente a las críticas que suscita en toda la Unión Europea la gestión de los flujos migratorios mixtos;

50. subraya que, para llevar a cabo las intervenciones anteriormente mencionadas y para garantizar su repercusión en cada uno de los Estados miembros, es esencial que los recursos destinados a las políticas europeas en materia de asilo presenten una cuota de gestión a escala comunitaria y otra destinada a los Estados miembros;

51. recomienda, por consiguiente, que tanto los Estados miembros donde las solicitudes de asilo se mantengan constantes o aumenten con el paso del tiempo, como los países fronterizos perciban una dotación económica proporcional a las intervenciones que lleven a cabo. La puesta en marcha de un sistema común de asilo precisará numerosos recursos económicos y, ante todo durante los primeros cinco años, será necesario derogar la norma que considera la financiación europea complementaria a la nacional;

52. en este contexto, solicita que se lleve a cabo una programación estable y articulada de los recursos financieros europeos siguiendo líneas de financiación accesibles para llevar a cabo intervenciones operativas, especialmente en ámbitos como la formación, el intercambio de personal y la participación de los interlocutores locales en el proceso europeo de consulta;

53. del mismo modo, recomienda que se asignen recursos adecuados para apoyar a los nuevos Estados miembros y a aquellos que presenten un historial más reciente en gestión de emigraciones, destinándoles financiación complementaria para subsanar las posibles carencias estructurales de ámbito nacional. En un contexto de estas características, sería superfluo pensar en programas de reinstalación dentro de la propia Unión Europea.

Extender el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/109/CE a los beneficiarios de protección internacional

54. acoge con entusiasmo la propuesta de Directiva del Consejo para modificar la anterior Directiva 2003/109/CE y hacer extensiva su aplicación a aquellas personas a las que se les haya concedido protección internacional (refugiados o titulares de protección subsidiaria);

55. considera que hacer extensivos los contenidos de la Directiva 2003/109/CE a quienes gozan de una modalidad de

protección internacional constituye un paso fundamental para evitar el riesgo de discriminación y supone un instrumento que forma parte del propio proceso comunitario de armonización en materia de asilo;

56. considera fundamental que el beneficiario de protección internacional pueda obtener el estatuto de residente de larga duración en el mismo Estado miembro que ha concedido la protección, pudiendo ejercer el derecho de residencia en un segundo Estado;

57. subraya que la concesión de una modalidad de protección internacional debe considerarse un elemento imprescindible para evaluar las consecuencias de una posible cesación del estatus de residente de larga duración;

58. por consiguiente, acoge favorablemente las medidas de la propuesta de Directiva que pretenden hacer hincapié en el respeto al principio de no devolución (principio que prohíbe la repatriación forzada de una persona a un país donde su vida o su libertad corran peligro) y conseguir su plena aplicación, con arreglo a la propia normativa comunitaria e internacional. No obstante, cabe rechazar cualquier restricción suplementaria en materia de expulsión y devolución;

59. respetando en todo momento dicho principio, considera fundamental garantizar que las autoridades del segundo Estado miembro son plenamente conscientes de que un residente de larga duración que solicita residir en el territorio de este Estado miembro ha obtenido protección internacional en otro Estado miembro. Esta disposición es fundamental para garantizar la continuidad de la tutela en caso de que siga siendo necesaria la protección internacional;

60. de hecho, considera indispensable tener absolutamente en cuenta «la situación anterior en materia de protección» cuando las autoridades nacionales responsables de la concesión y retirada del estatus conferido por la protección internacional son diferentes de las responsables de la concesión y la retirada del estatus de residente de larga duración;

61. acoge con satisfacción las disposiciones encaminadas a garantizar también a los titulares de protección internacional con estatus de residente de larga duración la plena aplicación de las condiciones previstas para el ejercicio del derecho de residencia en un segundo Estado miembro;

62. recomienda, por último, que se adopte en el ámbito comunitario un marco uniforme para la concesión de autorizaciones a refugiados y titulares de protección subsidiaria a fin de que puedan residir en un segundo Estado miembro (por motivos laborales o familiares) y, ante todo, para permitir la transferencia desde un Estado miembro a otro de las responsabilidades derivadas de la protección internacional concedida.

Bruselas, el 9 de abril de 2008.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Luc VAN DEN BRANDE