



MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ASUNTOS SOCIALES

SECRETARÍA DE ESTADO
DE INMIGRACIÓN
Y EMIGRACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL
DE INTEGRACIÓN
DE LOS INMIGRANTES

FORO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES

Contestación al Cuestionario del
“ LIBRO VERDE SOBRE EL FUTURO SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO ”
Presentado por la Comisión de las Comunidades Europeas

Madrid, 8 de noviembre de 2007



INTRODUCCIÓN

En el Pleno del Foro celebrado el día 28 de junio de 2007, se tomó por unanimidad la decisión de contestar a las diferentes preguntas que planteaba el Libro Verde. Dicha publicación se basa en el establecimiento de un procedimiento común de asilo y en un estatuto uniforme y válido en todo el territorio de la Unión Europea. Lo que supone no solo asegurar un alto grado de protección para las personas que lo necesitan sino también tratar de una forma igualitaria y eficiente a los casos en que no sea necesaria dicha protección.

Lo anterior implica que muchas de las contestaciones que se recogen por parte de este Foro no se refieren en ningún caso a cuestiones que no estén resueltas en algunos de los países de la Unión Europea sino, por el contrario, se vea y analice la posibilidad de que en todos los países se garantice o se lleve a cabo su aplicación por considerar la validez de las mismas.

Para llevar a cabo la elaboración de estas contestaciones se asignó el estudio y trabajo de las mismas a tres organizaciones, CEAR, Cruz Roja y Accem. Dichas entidades se reunieron en distintas ocasiones a los efectos de distribuir y coordinar los trabajos realizados.

Posteriormente y una vez finalizados se presentaron a la Comisión Jurídica todo ello a los efectos de validar el documento por parte de la Comisión especializada para su posterior paso a la Secretaría del Foro y Comisión Permanente, donde se recogieron las distintas enmiendas realizadas por las Vocalías para su aprobación en Pleno.

Los distintos trámites realizados y la complejidad de los estudios han hecho imposible cumplir el plazo de contestación dado por la Unión Europea, no obstante solicitamos que las respuestas que este Foro aporta sean tenidas en cuenta en la elaboración y valoración de las propuestas para la segunda fase del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) en el 2010.

El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes reunido en sesión plenaria el día 8 de noviembre de 2007 aprobó, sin ningún voto en contra, las respuestas a este Cuestionario.



CONTESTACIÓN AL CUESTIONARIO DEL “LIBRO VERDE SOBRE EL FUTURO SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO” PRESENTADO POR LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

2. INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS

2.1. Tramitación de las solicitudes de asilo

- (1) ¿Cómo puede lograrse el establecimiento de un procedimiento común de asilo? ¿Cuáles son los aspectos a tener en cuenta para una mayor aproximación de las legislaciones?**

Es necesario ofrecer unas garantías comunes a todos los solicitantes de protección internacional independientemente del tipo de protección cuya necesidad finalmente se reconozca. Estas garantías deben abarcar tanto las cuestiones relativas a las diversas formas de acceso a la solicitud, como aquellas que deberán regir los diferentes criterios de valoración y concesión. La Directiva 2005/85/CE Del Consejo no satisface plenamente esta necesidad al establecer una serie de normas de procedimiento que otorgan a los estados un amplio margen de flexibilidad en numerosos apartados que impiden afirmar que la misma establezca un procedimiento común de asilo.

Este margen que la Directiva otorga a las diferentes legislaciones nacionales a la hora de establecer procedimientos acelerados, fronterizos etc. puede no ser contrario al establecimiento de un procedimiento común de asilo siempre y cuando se pongan en funcionamiento sistemas de seguimiento y control de los instrumentos legislativos para evaluar que el grado de implementación de la misma en las diferentes legislaciones nacionales se ajusta a las garantías legales requeridas por la legislación comunitaria.

En caso contrario, sería necesaria una acción legislativa que amplíe las garantías aplicables a las peticiones de estatuto de refugiado de la Directiva de procedimientos de asilo a las peticiones de estatuto de protección subsidiaria de la Directiva sobre los requisitos.

En ambos casos se deberá garantizar el acceso al procedimiento, el derecho a permanecer en el Estado miembro durante la fase de examen, los requisitos de examen, las entrevistas, las normas sobre la asistencia jurídica gratuita y los procedimientos de suspensión de forma homogénea, extendiendo esta homogenización a los sistemas de integración existentes en cada legislación nacional.

Sería adecuado, para garantizar el cumplimiento de estos objetivos, promover la creación de un órgano, institución de referencia, control y seguimiento, con labores de intermediación que permitan evaluar y recortar las diferencias y divergencias que puedan existir en los resultados que produzcan la implementación en las diferentes legislaciones nacionales.



(2) ¿Cómo puede mejorarse el acceso al procedimiento de asilo? De forma más general, ¿qué aspectos de la actual regulación del proceso de asilo deberían mejorarse para conseguir una mayor eficacia y una mejor garantía de protección?

Para mejorar el acceso al procedimiento de asilo se deberían incluir las siguientes garantías sobre todo en caso de procedimientos acelerados:

- ♦ *Tener libre acceso a un asesoramiento jurídico,*
- ♦ *Tener acceso a contactar con el ACNUR y las ONGs especializadas en asilo y otras de Derechos Humanos,*
- ♦ *Acceso a un intérprete cualificado e imparcial,*
- ♦ *Una entrevista personal*
- ♦ *Formación en habilidades específicas para entrevista en materia de género y a menores.*
- ♦ *Formación expresa a abogados.*
- ♦ *Derecho a recurrir con efecto suspensivo y a permanecer en el país hasta que se tome una decisión final del procedimiento de asilo.*
- ♦ *Establecer sistemas que garanticen que los guardas de frontera solo identificarán potenciales solicitantes de asilo y los remitirán a las autoridades competentes, para lo cual se hace indispensable una formación adecuada en la materia para todo el personal de seguridad, público y privado, tanto en las fronteras terrestres como marítimas (ej. Miembros de FRONTEX o Agentes de Intervención Rápida - RABBITS)*
- ♦ *Formación para la policía de frontera: idiomas, procedimiento y asistencia humanitaria.*
- ♦ *Establecimiento de mecanismos que habiliten la presentación de solicitudes de asilo en Embajadas o en representaciones consulares de los Estados miembros, o en un futuro la representación de la Unión Europea, de forma que sirva como una vía de acceso legal para los refugiados y solicitantes de asilo que se encuentran lejos de las fronteras europeas, imposibilitados para llegar a ellas y necesitados de protección internacional.*
- ♦ *Coordinación de las funciones de cada una de las partes mediante el establecimiento de una Comisión de Seguimiento.*
- ♦ *Las mujeres tienen derecho a presentar solicitudes de asilo de forma independiente.*

(3) ¿Habría que reconsiderar alguna de las nociones y de los dispositivos procesales existentes?

En cuanto al derecho a recurrir las resoluciones de inadmisión a trámite de la solicitud o la denegación del asilo, el eventual recurso que se presente debería poder tener efecto suspensivo de la salida obligatoria o procedimiento de expulsión que pudiera ponerse en marcha, si la autoridad competente para resolver el recurso, así lo decidiera. Es una garantía fundamental del procedimiento puesto que las consecuencias del envío de una persona a un país donde podría estar en peligro de sufrir graves violaciones de sus Derechos Humanos pueden suponer una violación del principio de no devolución e incluso hacer que una eventual resolución del recurso a favor del solicitante fuese absolutamente ineficaz, desvirtuándose así la finalidad del mismo.



En cuanto a la utilización de listas de países de origen seguros o de países terceros seguros, rechazamos esta posibilidad que supone nuevamente un clarísimo riesgo de que el solicitante sufra graves consecuencias y de que se incumplan los compromisos internacionales asumidos por España.

Sería importante introducir un procedimiento para el acceso al asilo por vía diplomática, desde el propio país de origen o desde terceros países, que fuera común para el conjunto de los países de la Unión Europea. A pesar de su escasa utilización en España, su previsión normativa ha sido un elemento positivo que ha permitido dar acceso a la protección a un número significativo de personas. La amplia red de representaciones diplomáticas de los estados miembro de la UE es un factor que puede contribuir al trabajo conjunto y al reparto de responsabilidades.

(4) ¿Cómo podría diseñarse un procedimiento único obligatorio?

Mediante una armonización legislativa y un conjunto de medidas que obliguen a los Estados miembros a aceptar realmente ese procedimiento único obligatorio. El mecanismo de las Directivas ha demostrado ser eficaz para acercar el contenido de las legislaciones, aunque es insuficiente ya que los prolongados debates, como consecuencia de intereses y tradiciones administrativas diferentes, pueden dar como resultado orientaciones demasiado generales y ambiguas. Sin embargo, si a lo anterior se añaden medidas prácticas, como el reconocimiento de unos estatutos de protección internacional con validez en toda la UE así como un sistema de acogida con condiciones armonizadas, obligaría a los Estados a que el diseño del procedimiento único obligatorio se llevara a práctica con todas sus consecuencias.

(5) ¿Cuáles son los posibles modelos para una tramitación conjunta de las solicitudes de asilo? ¿En qué condiciones podría usarse un mecanismo de tramitación conjunto por parte de los Estados miembros?

Como acabamos de señalar, sería posible un modelo de tramitación armonizado que se llevara a cabo en cada Estado miembro de la UE, con unas bases normativas comunes, y un mecanismo de revisión administrativa en última instancia de los criterios sobre interpretación de los conceptos jurídicos más relevantes e información del país de origen centralizado en Bruselas, que contara con la voz del ACNUR y las ONG's, y que fuera generando unos criterios uniformes de aplicación.

2.2. Condiciones de acogida para los solicitantes de asilo.

(6) ¿En qué áreas debería limitarse el amplio margen discrecional que otorgan las disposiciones de la Directiva con el fin de establecer condiciones iguales que garanticen un nivel de trato adecuado?

Las áreas donde debería limitarse el amplio margen de discrecionalidad existente son entre otras las relativas a la libertad de movimiento y residencia, libertad de detención, derecho de asistencia sanitaria, establecimiento de vínculos familiares, educación, formación y empleo.



(7) En concreto, ¿debería armonizarse aún más el nivel y la forma de la acogida material dispensada a los solicitantes de asilo?

Debería armonizarse en materias como:

- ♦ *Libertad de movimiento y residencia: En algunos países europeos la libertad de residencia en cualquier parte del país esta sujeta a ciertas restricciones. La armonización deberá encaminarse hacia la supresión de cualquier tipo de restricción que limite esta libertad de los solicitantes, toda vez que la libertad de movimiento y residencia son dos derechos fundamentales.*
Únicamente podrán restringirse estos derechos sobre una base legal que no sea arbitraria ni discriminatoria, respetando en todo momento el derecho a la unidad familiar y aplicarse únicamente por un periodo de tiempo limitado.
- ♦ *Derecho a la asistencia: Se recoge en diversos textos legales dotando a toda persona del derecho a contar con los medios de vida adecuados para su salud y bienestar, incluyendo comida, vestido, casa, y asistencia médica y social. Se deberá dotar a los solicitantes de asilo de los medios necesarios para que puedan cubrir sus necesidades vitales básicas en concreto alojamiento, comida, asistencia sanitaria y vestido.*
- ♦ *Derecho a la salud: Independientemente de donde se alojen los solicitantes deberán tener acceso a una asistencia sanitaria básica en las mismas condiciones que los nacionales y a ser informado de la mejor forma de hacer uso de los servicios de asistencia sanitaria disponible. Se deberá tener especial atención en los siguientes aspectos:*
 - *Las necesidades de tratamiento deberán ser diagnosticadas por profesionales médicos independientes.*
 - *A los niños se les deberá garantizar la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que a los nacionales.*
 - *Se deberá prestar asistencia sanitaria especializada a las solicitantes de asilo debiéndose garantizar que puedan optar por ser atendidas por un facultativo de su mismo género. Las mujeres tendrán acceso a la información existente sobre planificación familiar y salud sexual y sobre la regulación legal del aborto y los servicios específicos existente.*
 - *Las mujeres embarazadas deberán recibir la misma asistencia que las nacionales.*
 - *En lo referente a la salud dental se garantizará a los solicitantes adultos la asistencia en casos de urgencia.*
 - *Se tomarán especiales medidas para detectar los casos en los que los solicitantes de asilo han sido víctimas de tortura o han estado expuestos a una situación de violencia generalizada a consecuencia de la cual padecen graves problemas psicológicos a causa de haber sufrido torturas, y se les garantizará la ayuda y el tratamiento adecuados. El personal de los servicios de acogida para solicitantes de asilo deberá estar informado sobre los aspectos culturales relevantes, y sobre la atención psicosocial específica para sus necesidades especialmente aquellas creadas por la especial vulnerabilidad de los solicitantes de asilo.*
 - *Las medidas preventivas serán parte de la asistencia sanitaria que recibirán en los centros de recepción y alojamiento. Se facilitará información sobre higiene y enfermedades de transmisión sexual y sobre el uso adecuado de los medicamentos que se les deberán facilitar. Se deberá prestar especial atención a las víctimas de abusos sexuales en los idiomas más relevantes.*



- ♦ *Derecho al vestido: Los solicitantes de asilo deberían tener derecho a la ropa adecuada al clima del país de acogida.*
- ♦ *Derecho a la educación y formación: La educación es un derecho básico para el ser humano. Si los solicitantes permanecen en el país de acogida deberían poder acceder al sistema educativo. Las actividades educativas ofrecidas a los solicitantes de asilo deberían ser relevantes para sus planes de futuro.*

Las actividades de los centros de acogida deberían ir dirigidas a mejorar y a poner al día las habilidades para el empleo de los solicitantes de asilo.

Ofrecer a los solicitantes de asilo actividades educativas y de formación. Estas actividades deben servir para ayudar a integrarse a los solicitantes de asilo y a su futura reintegración en su país de origen

La integración en el sistema educativo estatal deberá reforzarse con acciones de voluntariado que apoyen la integración y la participación de organizaciones que desarrollen actividades en la materia. La Educación será obligatoria y gratuita hasta los 16 años.

Se deberá otorgar relevancia a la homologación de titulaciones facilitando al solicitante el reconocimiento de las titulaciones académicas que hubiera obtenido en su país de origen mediante la promulgación de una normativa específica sobre la materia.

(8) ¿Deberían seguir aproximándose las normas nacionales sobre el acceso al mercado de trabajo? En caso afirmativo, ¿en qué aspectos?

Se deberán armonizar las legislaciones nacionales para garantizar que se conceda de forma homogénea una autorización de trabajo cuando la solicitud sea admitida a trámite. Esta autorización deberá ser similar a las concedidas en el ámbito de la extranjería. Asimismo deberán realizarse todas aquellas acciones para facilitar capacitación profesional.

(9) ¿Deberían especificarse los motivos de detención, en cumplimiento de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, y regularse de forma más precisa sus condiciones y duración?

En algunos países los solicitantes de asilo son detenidos en determinadas circunstancias, tales como: preadmisión, detención previa a la deportación o en caso de detención criminal ligada a la entrada o a la salida ilegal.

Mientras en algunos países los solicitantes de asilo son detenidos en unos centros especiales, en otros pueden ser encarcelados en prisiones ordinarias, donde reciben el mismo trato que los criminales.

Como puntos a destacar en este apartado podemos citar los siguientes:

- ♦ *Los solicitantes de asilo no deberían ser detenidos por razones relacionadas con el procedimiento de asilo.*



- ♦ De acuerdo con lo que establece el artículo 31 de la Convención de Ginebra, la detención de los solicitantes de asilo no puede basarse en la entrada o en la presencia irregular en el territorio, siempre que se presente ante las autoridades sin demora y justifique su entrada o su estancia irregular.
- ♦ Los solicitantes de asilo sólo pueden ser detenidos en casos excepcionales y en cualquier caso sólo durante un periodo mínimo y después de haber considerado todas las posibles alternativas.
- ♦ En caso de ser detenidos, los solicitantes de asilo deberían ser informados de las razones de la detención y de sus derechos.
- ♦ Deberían tener acceso a asistencia legal.
- ♦ Las condiciones de la detención deberían ser humanas y debería respetarse la dignidad de la persona.
- ♦ Los menores no deberían ser detenidos
- ♦ Las condiciones de la detención deben garantizar que no se produzcan situaciones de hacinamiento.
- ♦ El periodo máximo de detención no podrá superar el plazo de 48 horas desde que se produce la formalización de la solicitud y en el caso de producirse una revisión en vía administrativa de la decisión el plazo máximo no podrá superar los seis días.
- ♦ En concreto la suficiencia de espacio, equipamiento y condiciones materiales que faciliten el contacto con el ACNUR, ONG, seguridad tanto pública como privada. Supervisión y control. Condiciones sanitarias durante la detención.
- ♦ Espacios diferenciados para grupos vulnerables, familias, personas solas, formación del personal encargado de los servicios de protección. Espacios adecuados para realizar asistencia sanitaria, legal y social.

2.3. Concesión de la Protección

(10) ¿En qué áreas sería preciso aproximar la legislación o elevar las normas en relación con los criterios de concesión de la protección?

- Los criterios de concesión de la protección

En los criterios y procedimientos aplicables para la definición y protección concedida a los miembros de grupos vulnerables, menores no acompañados, miembros de un grupo social determinado o aquellos susceptibles de protección por razones de género.

- Los derechos y beneficios derivados del estatuto o estatutos de protección

Dos cuestiones serían claves a ser desarrolladas, por un lado la aplicabilidad de la Directiva de Larga Residencia, no solo a los refugiados, sino también a los beneficiarios de protección subsidiaria, y por otro lado, el garantizar el derecho a la libertad de movimiento de estas personas una vez les haya sido reconocido ese status. Sin que ese derecho a moverse y residir en cualquiera de los Estados miembros deba interpretarse como una forma de transferencia de responsabilidad de unos Estados a otros.



**(11) ¿Qué modelos podrían contemplarse para la creación de un «estatuto uniforme»?
¿Podría contemplarse un estatuto uniforme para los refugiados y otro para los
beneficiarios de la protección subsidiaria? ¿Cómo podrían diseñarse?**

Dos estatutos que se conceden a través de un procedimiento único de concesión garantizarían que los beneficiarios de protección subsidiaria gocen de las mismas garantías que los solicitantes de asilo mientras se sustancia su solicitud.

**(12) ¿Podría contemplarse un estatuto uniforme único para todas las personas que
pueden beneficiarse de la protección internacional? ¿Cómo podría diseñarse?**

Independientemente de que se decidiese crear un estatuto uniforme siempre deberá hacerse una distinción entre el concepto de refugiado y el de otros beneficiarios de protección internacional, en consonancia con una correcta interpretación de la Convención de 1951 y de otras obligaciones internacionales.

Con anterioridad a contemplar la posibilidad de un estatuto uniforme único y debido a la gran variabilidad de sistemas de asilo en la Unión Europea, donde diferentes actores y organizaciones u organismos juegan distintos papeles, dentro de muy variados organigramas y estructuras sociales e institucionales, se debería proceder a un análisis de las estructuras existentes a través de las cuales deben pasar los solicitantes de asilo y refugiados y los ejemplos de buenas prácticas al respecto para poder llegar a tener una imagen más clara del porqué de las diferencias de protección de unos países a otros.

**(13) ¿Es preciso introducir nuevas categorías de personas a las que no se puede retirar
el estatuto dentro del ámbito de la legislación comunitaria? ¿En qué condiciones?**

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos en la materia conforma un acervo fundamental del sistema de asilo de la UE, en este sentido su reflejo expreso en la normativa comunitaria sería un avance en la seguridad jurídica y en la coherencia que debe presidir la actuación de la UE y sus Estados miembros.

En caso de retirada del estatuto debe ofrecerse otras alternativas de permanencia amparada en razones de arraigo y razones humanitarias.

**(14) ¿Debería establecerse un mecanismo UE para el reconocimiento mutuo de las
decisiones nacionales de asilo y para la transferencia de la responsabilidad en
materia de protección? ¿En qué condiciones sería una opción viable? ¿Cómo
podría funcionar?**

Un mecanismo de la UE para el reconocimiento mutuo de las decisiones nacionales en los casos de asilo parece una consecuencia lógica y obligada de este proceso, pero, más que un sistema transferencia de la responsabilidad en materia de protección, sería más adecuada, por justa y eficaz, la equiparación de los titulares de estos estatutos al régimen comunitario para los que se reconozca el estatuto de refugiado.



2.4. Temas transversales

2.4.1 Respuestas adecuadas a situaciones de vulnerabilidad

(15) ¿Cómo podrían reforzarse y adaptarse mejor a las necesidades reales las disposiciones que obligan a los Estados miembros a identificar, tener en cuenta y cubrir las necesidades de los solicitantes de asilo más vulnerables?

Se deben desarrollar criterios comunes para la identificación de solicitantes de asilo especialmente vulnerables. Además, se requieren recursos especializados para tratar a personas que estén especialmente afectadas.

Igualmente, se deberían incluir actores con experiencia en el ámbito de la atención humanitaria.

(16) ¿Qué medidas sería preciso poner en marcha con el fin de aumentar la capacidad nacional para responder de forma eficaz a las situaciones de vulnerabilidad?

- **EN RELACIÓN CON LOS MENORES.**

- *Fijar la mayoría de edad a los 18 años.*
- *Las autoridades y miembros del staff que trabajen con niños, deberían guiarse por el principio del interés del menor.*
- *Las personas que trabajen con los niños deberían prestar especial atención a las necesidades educativas, médicas, psicológicas, culturales y lingüísticas, adecuadas a su edad.*
- *El objetivo general debería ser establecer unas condiciones de vida lo más normales posibles, dentro de lo que es una situación anormal.*
- *Organizar actividades recreativas con los niños solicitantes de asilo lo más pronto posible, tras su llegada al país de acogida.*
- *Los niños no deberían separarse de sus familias.*
- *Debería evitarse la detención de menores solicitantes de asilo excepto en aquellos casos en los que se haga por interés del menor.*
- *Debería tenerse en cuenta que los menores pueden tener sus propios motivos de asilo, independientes de los padres, por lo que se les debe reconocer el derecho a pedirlo.*
- *Los niños debe ser protegidos de la explotación y del abuso por parte de los miembros de sus propias comunidades y de los miembros de la comunidad de acogida.*

- **EN CASO DE MENORES NO ACOMPAÑADOS.**

- *Se debería designar a un tutor que se ocupe del apoyo legal y psicológico durante el procedimiento de asilo.*
- *Se debería dar prioridad a las solicitudes de menores no acompañados.*
- *Reagrupar a los menores no acompañados con otras personas de su familia que se encuentren en el país de acogida, si se estima oportuno y siempre con las garantías necesarias.*
- *Informar a los menores de la posibilidad de que la Cruz Roja u otras ONG's contacten con sus familiares.*



- Solicitar que se aplique el beneficio de la duda en caso de que no pueda determinarse con certeza que es menor de edad.
- Creación de centros especiales para menores.

- **MUJERES**

- Incluir los asuntos de género en el procedimiento de asilo. Las mujeres deberían ser entrevistadas por otras mujeres e independientemente de sus maridos.
- Facilitar a las mujeres la participación en las actividades planificadas en los centros, especialmente en las actividades educativas y de capacitación profesional con independencia de su edad, etnia o religión.
- Las mujeres que soliciten asilo solas deberían tener acceso a dormitorios y baños separados.
- Hay que prestar especial atención a la salud de las mujeres solicitantes de asilo.

- **TERCERA EDAD**

- Identificación de estos solicitantes en caso de que necesiten tratamientos especiales.
- Facilitarles asesoramiento legal y social.
- En caso de que lo necesiten, facilitarles los cuidados de salud y psicológicos oportunos.
- Si su salud lo permite deben permanecer en centros con otros solicitantes y no dejarlos aislados.
- Acceso a residencias de tercera edad y beneficios idénticos a los nacionales.

- **SOLICITANTES CON PROBLEMAS FÍSICOS O PSÍQUICOS**

- Dar facilidades a las personas que estén incapacitadas físicamente: ej sillas de ruedas, muletas...
- Concesión de ayudas para que puedan participar en actividades diarias de la comunidad.
- Ofrecerles tratamiento médico profesional.
- Prestar especial atención a personas con enfermedades mentales provocadas por los acontecimientos que han motivado la huida de su país de origen.
- Fomentar su participación en actividades de formación y educación.
- Si lo requiere su salud deben poder acceder a las mismas facilidades que se les ofrecen a los discapacitados en el país de acogida.

- **PERSONAS TRAUMATIZADAS**

- Se debe ofrecer ayuda especializada, sobre todo psicosocial, sanitaria, educativa, alojamiento y de asesoramiento legal a los solicitantes de asilo.
- Ayudarles a reforzar su autoestima y su dignidad.



2.4.2. Integración

(17) ¿Qué otras medidas legales podrían adoptarse para mejorar la integración de los solicitantes de asilo y de los beneficiarios de protección internacional, incluida su integración en el mercado laboral?

En este ámbito sería adecuado adoptar medidas relativas a la equiparación de la capacitación profesional preferentemente en el puesto de trabajo. Asimismo sería adecuado adoptar medidas encaminadas a fomentar acciones de sensibilización que permita acercar a la población la realidad de los solicitantes de protección utilizando para ello especialmente los medios de comunicación.

2.4.3. Importancia del carácter global de los instrumentos de la segunda fase

(18) ¿En qué otras áreas sería útil o necesaria la armonización de cara a conseguir un enfoque verdaderamente integrado del proceso de asilo y sus resultados?

La definición de “familia”, difiere de una directiva a la otra por lo que se necesitaría corregir dichas inconsistencias si se quiere avanzar hacia un enfoque realmente extenso, exhaustivo y global del sistema de asilo europeo. Por lo que, la Directiva de Reunificación Familiar debería ampliar su protección para incluir a las personas con protección subsidiaria.

También sería recomendable la existencia de un instrumento común sobre las condiciones, requisitos y garantías de la detención de los solicitantes de asilo, refugiados y desplazados.

El retorno es un área de especial relevancia y que en estos momentos esta en fase de desarrollo tanto a nivel legislativo como potenciado por la creación del Fondo Europeo de Retorno. Se debe poner en práctica un enfoque verdaderamente integrado y de cooperación entre los Estados miembros y los terceros países para llevar a cabo un proceso de retorno basado en todo momento en el respeto a un principio de seguridad y dignidad donde de forma uniforme se respeten una serie de garantías mínimas de protección de los derechos humanos. Estas garantías deben incluir el derecho del solicitante a ser informado de las circunstancias existentes en el país de origen y combinarse con medidas de apoyo a la reintegración.

3. APLICACIÓN – MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO

(19) ¿A qué otras áreas podría extenderse la cooperación práctica de forma útil y cómo podría sacarse el máximo rendimiento? ¿Cómo podría favorecerse la participación de otras partes interesadas? ¿Cómo podría difundirse y aprovecharse la innovación y las buenas prácticas en la materia?

La cooperación práctica puede extenderse a las siguientes áreas: empleo, educación, sanidad, salud dental, capacitación profesional, formación y servicios públicos.

Para favorecer la participación de otras partes interesadas la herramienta más adecuada sería la utilización de medidas de formación. Es fundamental la participación de voluntariado.



Para difundir y aprovechar la innovación y las buenas prácticas en la materia el instrumento más adecuado es la creación de comisiones de seguimiento.

(20) En concreto, ¿de qué forma podría la cooperación práctica ayudar al desarrollo de enfoques comunes en relación con temas como la persecución de género o de menores, la aplicación de las cláusulas de exclusión o la prevención del fraude?

Creación de Comisión que estudie las legislaciones de los diferentes Estados y establezca mecanismos de homogeneización de criterios.

(21) ¿Qué opciones podrían contemplarse para ofrecer un apoyo estructural a una amplia gama de actividades de cooperación práctica y garantizar su sostenibilidad? La creación de una Oficina europea de apoyo, ¿sería una opción válida? En caso afirmativo, ¿cuáles serían sus funciones?

Estamos de acuerdo con la creación de dicha Oficina. Sus funciones podrían ser:

- ♦ *desarrollar directrices específicas*
- ♦ *supervisión de puesta en práctica y aplicación de jurisprudencia y legislación.*

(22) ¿Cuál sería el diseño más apropiado de una oficina desde un punto de vista operativo e institucional para cumplir sus objetivos?

Posibilidad de delegar funciones en otras organizaciones relevantes para evitar duplicar esfuerzos o dar lugar a contradicciones.

4. SOLIDARIDAD Y REPARTO DE LA CARGA

4.1. Responsabilidad compartida

(23) ¿Debería completarse el sistema de Dublín con medidas de mejora del reparto de la carga?

El sistema de Dublín no ha fracasado por la inexistencia de medidas coercitivas para efectuar los traslados. Las causas, al contrario, hay que buscarlas, en la inexistencia de un sistema común real de asilo en la Unión Europea, tanto en lo relativo a cuestiones sustantivas como en lo relativo a cuestiones procedimentales y sistemas de acogida y protección social; por otro lado, el establecimiento de unos criterios de asignación de responsabilidad que prescindan del factor humano, pretendiendo algo tan ingenuo y a la larga inviable como suprimir deseos y aspiraciones mediante normas jurídicas.

En este sentido, cualquier medida de reparto de la responsabilidad o de reinstalación en el seno de la UE debería partir de la voluntad de los refugiados. En todo caso podrían establecerse medidas financieras para un reparto de la responsabilidad justo y equitativo entre todos los miembros de la UE.



(24) ¿Qué otros mecanismos podrían contemplarse para conseguir una mejor distribución de los solicitantes de asilo y/o de los beneficiarios de protección internacional entre los Estados miembros?

Otro motivo de fracaso ha sido la aplicación estricta de los criterios del sistema Dublín, haciendo un uso insuficiente de las cláusulas que permitirían tener en cuenta el factor humano en los casos en que dichos deseos y aspiraciones obedecen a derechos o a causas justas y humanas, vulnerándose derechos como el de la reunificación familiar, dificultándose la integración futura de los solicitantes de asilo y aplicándose en perjuicio de normas y prácticas nacionales más beneficiosas, tanto en materia de asilo como de protección subsidiaria o temporal, o incluso de extranjería.

Un avance significativo en este sentido sería priorizar los criterios de asignación de responsabilidad del Estado donde resida la familia del solicitante en sentido amplio, siempre que el mismo acceda a ello, o el del Estado donde se presente por primera vez la solicitud de asilo.

(25) ¿Cómo podría mejorarse la efectividad, la complementariedad con los recursos nacionales y el efecto multiplicador del FER? ¿La creación de mecanismos de puesta en común de la información como los antes mencionados, constituiría un medio adecuado? ¿Qué otros medios podrían contemplarse?

Tomar como referencia y solicitud de puesta en práctica, las recomendaciones presentadas por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo, a través del INFORME ESPECIAL No 3/2007 sobre la gestión del Fondo Europeo para los Refugiados (2000-2004), acompañado de las respuestas de la Comisión (presentado en virtud del artículo 248, apartado 4, párrafo segundo, del Tratado CE) (2007/C 178/01)

Cabría destacar su recomendación nº 54.

“La fiscalización del Tribunal ha puesto de manifiesto que algunas de las disposiciones del FER I, en particular las normas relativas a la subvencionabilidad, podían dar lugar a diferencias de interpretación significativas. El Tribunal recomienda que la Comisión, el Parlamento y el Consejo se planteen, a la luz de las constataciones del Tribunal y de las modificaciones ya aportadas al FER II, si consideran conveniente que el FER tenga una orientación más clara y precisa en el futuro”.

Debería ser posible consultar los resultados y trabajos obtenidos en la web del FER. Facilitar la complementariedad de los proyectos propuestos a posteriori y por otro lado facilitar el aprovechamiento de objetivos y trabajos realizados. Promover a nivel nacional los proyectos que se hacen con los fondos del FER.

Igualmente y con objeto de facilitar un acceso equitativo a los fondos, se requeriría de una mayor transparencia en la notificación y fundamentación de las decisiones de aceptación y selección de los proyectos aprobados para la financiación, dando publicidad a la serie de criterios tomados en consideración para la aprobación de los mismos.

De igual forma se debería requerir de los organismos de representación de la Unión Europea una mayor grado de ajuste y cumplimiento en cuanto a las fechas y plazos de publicación,



aprobación de las convocatorias, y posterior realización de los pagos correspondientes, puesto que de lo contrario se impide un acceso a los fondos y a las convocatorias en condiciones de igualdad para todas las organizaciones, sobre todo aquellas con recursos e infraestructuras más limitadas.

(26) ¿Existen otras necesidades de financiación específicas que los fondos existentes no cubren adecuadamente?

Partiendo de la existencia del requisito de transnacionalidad que debería ser potenciado aún más en el análisis de los proyectos, igualmente se debería potenciar el intercambio de buenas prácticas, desarrollo de capacidades y refuerzo de redes en actividades de cooperación y colaboración entre representantes de la sociedad civil (Organizaciones de Refugiados, ONG...) y los entes gubernamentales, para facilitar un desarrollo de estructuras y prácticas complementarias, a través de la ponderación de aquellos que se realicen conjuntamente.

5. DIMENSIÓN EXTERIOR DEL ASILO

5.1. El apoyo a terceros países para reforzar la protección

(27) Si se estima necesario, ¿cómo podría mejorarse la efectividad y sostenibilidad de los programas regionales de protección? ¿Es preciso seguir desarrollando el concepto de programas regionales de protección y, en caso afirmativo, cómo?

Los programas de protección regionales de la UE pueden jugar un papel positivo, por lo que deberían desarrollarse como fórmulas de cooperación con países cuya capacidad de acogida sea limitada. Su desarrollo futuro debería coordinarse con una política exterior dirigida a la resolución de conflictos, para establecer prioridades en las inversiones que se realicen.

(28) ¿De qué forma podría la UE ayudar a los terceros países a hacer frente a los problemas de asilo y de los refugiados?

Las medidas de apoyo al desarrollo de sistemas de asilo en terceros países deben tener realmente dicha finalidad y llevarse a cabo en el marco de un compromiso global de reparto de cargas y responsabilidades con las regiones de origen, que contemple igualmente otras medidas como las entradas protegidas o el reasentamiento.

(29) ¿De qué modo se podría hacer que las estrategias de la UE con terceros países fueran más coherentes por lo que se refiere a la asistencia a los refugiados y como podría conseguirse que dicha asistencia fuera más eficaz?

Las medidas de apoyo al desarrollo de sistemas de asilo con terceros países se deben acompañar de una permanente evaluación pública sobre la situación real de los derechos humanos y de los sistemas de asilo en dichos países, en relación con unos claros objetivos y garantías mínimas a alcanzar por los mismos, y que, en tanto no se alcancen dichos objetivos, se excluya a dichos países de la consideración de “terceros países seguros”, a los efectos de lo



dispuesto en la Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado.

5.2. Reinstalación

(30) ¿Cómo podría lograrse un compromiso sólido y duradero de la UE en materia de reinstalación?

Poniendo en práctica la propuesta inicial contemplada en la Comunicación del 4 de Junio de 2004 sobre “Mejorar el Acceso a Soluciones Duraderas”, para que los Estados miembros consideren el desarrollo de un programa de reasentamiento de ámbito europeo, con base en un marco legislativo detallado, con unos objetivos establecidos, criterios de selección y métodos de decisión. Un compromiso a nivel europeo ayudaría a su éxito final, puesto que representaría un compromiso importante por parte de la Unión Europea que podría ser utilizado de forma estratégica. Existe una clara necesidad de que mas países tomen la responsabilidad y oportunidad de dar protección y una solución duradera a los refugiados a través de un programa de reasentamiento. Para ello, habría que apoyar al ACNUR en su posición de apoyo de trabajar con los Estados miembros hacia el desarrollo de unos criterios de selección comunes que pudieran cubrir las necesidades de una medida europea. Este programa europeo se desarrollaría en colaboración con terceros países, puesto en relación con el desarrollo de los Programas Regionales de Protección, y en un proceso de consultas y cooperación con el ACNUR.

De esta forma sería posible establecer un compromiso basado en compromisos multianuales y así ganar en la sostenibilidad del compromiso a futuro de la UE con el reasentamiento. También así sería posible ganar en consistencia y complementariedad entre todas las acciones llevadas a cabo por los Estados miembros participantes, lo que a su vez ayudaría a aquellos países, donde todavía no se desarrolla un programa formal de reasentamiento.

Observación: En castellano el término correcto es “reasentamiento” y no “reinstalación”.

(31) ¿Cómo lograr un enfoque coordinado en materia de reinstalación a nivel de la UE? ¿Cuáles son las necesidades financieras, operativas e institucionales?

Para lograr unos programas de reinstalación/reasentamiento e integración coordinados se requiere una asociación entre el ACNUR, Gobiernos, diferentes Administraciones, las comunidades de acogida de los refugiados, ONGs, asociaciones de inmigrantes y refugiados, así como los mismos refugiados reasentados. Por lo que las ONGs deben ser implicadas en todos los aspectos, procesos y fases del procedimiento de asilo, incluyendo el reasentamiento; las ONGs ofrecen una variedad de habilidades y experiencia que puede ser una contribución al desarrollo, planificación y puesta en práctica exitosa de los programas de reasentamiento.

Otra posible medida que ayudaría a un enfoque coordinado en el ámbito europeo sería el establecer un mecanismo de misiones europeas de selección conjuntas que posibilite el compaginar la remisión de casos vía dossier del ACNUR con las misiones de selección de cada Estado, de forma que aquellos países con menos recursos también puedan tener un implicación directa en el proceso, con la plena participación de las organizaciones que trabajan en el ámbito de refugio durante todo el proceso incluyendo la selección.



Otra vía institucional y operativa que apoyaría un enfoque coordinado en el ámbito europeo sería la promoción de “acuerdos de hermanamiento” con gobiernos e instituciones, sobre todo para impulsar la actividad de los países emergentes al respecto. De forma que, aquellos países que desarrollen su aparato institucional y financiero al servicio de nuevos programas de reasentamiento se vean compensados por criterios de prioridad a la hora de acceder a nuevas vías de financiación europea.

Los Estados miembros deben considerar las nuevas partidas financieras que les han sido asignadas dentro de la nueva fase III del FER, por la que recibirán una cantidad extra de 4000 euros por persona y hacer un uso efectivo de las mismas para que posteriormente puedan irse incrementando en nuevas fases de los programas.

(32) ¿En qué otras situaciones podría contemplarse un compromiso común de reinstalación de la UE? ¿En qué condiciones?

El reasentamiento debería ir mas allá de los Programas Regionales de Protección, para servir como herramienta de resolución de las situaciones de refugiado estancadas, donde los derechos humanos básicos no se ven respetados, además de poder servir como una respuesta efectiva a situaciones de emergencia (ej. Irak), como una forma de distribución de responsabilidad con países que acogen a poblaciones de refugiados muy numerosas con a menudo, estructuras sociales y económicas frágiles.

(33) ¿Qué otras medidas podrían adoptarse para garantizar que las obligaciones en materia de protección que se derivan del acervo de la UE y del Derecho internacional en materia de refugiados y derechos humanos forman parte integrante de la gestión de las fronteras exteriores? En particular, ¿qué otras medidas podrían tomarse para garantizar la aplicación, en la práctica, de las medidas dirigidas a combatir la migración ilegal que no afecten al acceso a la protección de los solicitantes de asilo?

En primer lugar generalizar y extender el aspecto de la asistencia letrada al conjunto de los ciudadanos extranjeros antes incluso que se declaren como solicitantes de asilo, en especial en aquellas zonas de afluencia masiva así como en los casos de polizonaje, con la finalidad de detectar los casos necesitados de protección internacional y completar la información oficial que se facilite. En este sentido, se debería amparar la presencia de las organizaciones no gubernamentales que trabajan con refugiados en los mismos casos, para de esta forma garantizar una mayor transparencia.

En segundo lugar, la tipificación como infracción penal o administrativa de la colaboración en la inmigración clandestina de personas, así como el aumento de la responsabilidad que se atribuye a los transportistas en el control de la inmigración y las sanciones correspondientes, debería ser eficazmente exceptuada en los casos susceptibles de protección internacional. Es preocupante que se mantengan una serie de conceptos jurídicos indeterminados muy amplios, que podrían emplearse para disuadir o limitar el trabajo de todos aquellos que, individualmente o en el marco de las asociaciones de apoyo a los inmigrantes y refugiados, trabajan en este ámbito.



Estas medidas, además de transferir la responsabilidad del Estado en las políticas migratorias y el control de fronteras a empresas privadas, tienen el efecto perverso de convertirse en un obstáculo difícilmente superable para los refugiados en busca de una protección internacional; el miedo de las compañías transportistas a ser sancionadas tiene como consecuencia lógica su rechazo a transportar a los que, por efecto de la propia persecución de sufren, no pueden reunir todos los exigentes requisitos de la legislación de extranjería.

(34) ¿Cómo pueden mejorarse las capacidades nacionales para establecer sistemas de gestión fronterizos efectivos y que garanticen la protección necesaria, en particular en caso de afluencia masiva a las fronteras?

Ante crisis de afluencia masiva de inmigrantes, desplazados y refugiados en flujos mixtos de difícil identificación (situación que se produce y se producirá de forma recurrente en los puntos más conflictivos la frontera sur de la UE: Canarias, Ceuta, Melilla, Malta, costas italianas...), la protección temporal puede ser un instrumento adecuado, que permitiría además implicar a todos los Estados de la Unión Europea y a organismos internacionales como el ACNUR en una mayor corresponsabilidad y la búsqueda de soluciones a corto y medio plazo.

La situación de la población civil víctima de la guerra y la obligación de protección dispensada por los Estados que no participan en el conflicto arranca, en el Derecho Internacional Humanitario, de las Convenciones de Ginebra de 1949 y, especialmente, de su IV Convención. Sucesivas declaraciones regionales, como la de la Organización de la Unidad Africana, de 10 de septiembre de 1969, o la de Cartagena de Indias, de 22 de noviembre de 1984, han configurado en el Derecho internacional el principio de no devolución al país de origen a la población civil que huye de su país cuando éste está sumido en un conflicto armado.

Se podría argumentar en contra de esta solución que estaríamos ante mecanismos previstos sólo para los desplazados de guerra, lo que excluiría a la mayoría de las personas que llegan a las costas de la UE o son interceptadas, sin embargo, la Convención de la OUA extiende la necesidad de protección a todas aquellas personas que se hayan visto obligadas a abandonar su país a causa de una agresión exterior, una ocupación, una dominación extranjera o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de residencia. Este desarrollo legal, que encuentra eco en otras declaraciones americanas y asiáticas, puede perfectamente ser aplicado a los actuales desplazamientos, donde confluyen causas económicas, sociales, políticas, medioambientales... que han afectado de forma muy grave la vida y el orden público de los países de origen.

Por otra parte, es bueno recordar que la 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, tenía como finalidad el fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. A pesar de la gran cantidad de recursos invertidos en FRONTEX y la preocupación manifestada por los distintos países de la UE, se constata una ausencia concreta en la corresponsabilidad ante crisis humanitarias como las que vivió España en 2006.



5.4. Papel de la UE en materia de refugiados a nivel internacional

(35) ¿Cómo podría la política de asilo europea llegar a ser una política compartida por los Estados miembros que dé respuesta al problema de los refugiados a nivel internacional? ¿Qué modelos podría usar la UE para convertirse en un interlocutor a nivel mundial en los temas relativos a los refugiados?

La Unión Europea necesita convertirse en una referencia de protección a través de la defensa de los derechos humanos, cumpliendo con las obligaciones de protección y compartiendo la responsabilidad con el resto del mundo...ej. Irak. Para todo ello sería necesario que actúe con posicionamiento conjunto compartido por todos los Estados miembros.

Se necesitan incrementar las acciones de supervisión, evaluación e implicación de la sociedad civil en el desarrollo del CEAS. También sería conveniente establecer mecanismos para la consulta y participación de las ONG de asistencia a refugiados y organizaciones de refugiados.

Especialmente las ONG y organizaciones de refugiados deberían estar implicadas en el seguimiento de la transposición de los instrumentos de la primera y segunda etapa. Se debería requerir y financiar su contribución, de forma que cuando la Comisión organice reuniones de expertos, tales como Eurasil o el Comité de asilo y migración, los expertos de ONG deberían ser colaboradores potenciales.

De acuerdo a una coherencia política de la Unión Europea en todos los ámbitos, tanto internos como externos, de gestión y cooperación, se podría contemplar el desarrollo, evaluación, inclusión y consideración de las causas que están en el origen de los flujos de refugiados y desplazados, dado que, desde Tampere parece haber cada vez más acciones conjuntas dirigidas a la contención y freno de los refugiados en las regiones de origen, más que tratar las causas que están en el origen de los desplazamientos.

Quizá sería conveniente tomar en consideración algunas experiencias de otras organizaciones como la OUA, o la Organización de Estados Americanos.

Madrid, 8 de noviembre de 2007