

Hacia dónde va el nuevo sistema europeo común de asilo: Retos, amenazas y propuestas

CEA(R)

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

Esta publicación ha sido elaborada por la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR).

Año y lugar de edición: 2017, Madrid

La Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) es una organización sin ánimo de lucro fundada en 1979, de acción voluntaria, humanitaria, independiente y plural. Nuestro objetivo es el de trabajar junto a la ciudadanía por la defensa del derecho de asilo. Nuestra misión, defender y promover los Derechos Humanos y el desarrollo integral de las personas solicitantes de asilo, refugiadas, apátridas y migrantes en situación de vulnerabilidad y/o en riesgo de exclusión social. Nuestro enfoque de trabajo es integral: acogida temporal, atención jurídica, atención psicológica y social, formación y empleo, e incidencia y participación social.



ÍNDICE

Introducción	4
Propuesta de reforma del Reglamento de Dublín	6
Propuesta de Reglamento de Procedimiento	12
Propuesta de Reglamento de Reconocimiento	18
Propuesta de Reforma de la Directiva de Acogida.....	21
Propuesta de Reglamento de la Agencia de Asilo de la Unión Europea	24
Conclusiones	28
Propuestas.....	28

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años los representantes de las instituciones europeas y los líderes de los Estados miembros de la Unión Europea han repetido en las numerosas cumbres celebradas sobre migración y asilo la misma afirmación de forma ininterrumpida, hasta convertirla en un mantra de la política común de asilo: “La crisis de refugiados es una cuestión europea y requiere una solución común”.

No obstante, el enfoque con que los estados han abordado esta situación dista mucho de ser unitario y la falta de solidaridad entre los Estados miembro ha quedado patente poniendo en entredicho los valores fundacionales de la Unión Europea sumida en una grave crisis no de refugiados sino de valores y de derechos humanos.

Los esfuerzos por eliminar las diferencias entre los sistemas de asilo nacionales no son nuevos. Desde 1999, la Unión Europea ha adoptado un conjunto de instrumentos legales con el fin de establecer un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) para armonizar la legislación, las condiciones de acogida y otros aspectos vinculados al sistema de protección internacional. Este proceso de armonización debería conducir a una homogeneización de los sistemas de asilo y brindar un trato digno a las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas. Además, la resolución de los expedientes de asilo debería cumplir con los estándares internacionales y europeos en materia de derechos humanos y asilo.

Lamentablemente, en la actualidad, persisten numerosas divergencias entre los sistemas nacionales de asilo de los distintos países de la UE y esto origina que las personas refugiadas reciban un tratamiento diferente en función del Estado donde presentan su solicitud. A pesar de que en 2013 se aprobaron una serie de normas que representaron un avance hacia el Sistema Europeo Común de Asilo, la legislación comunitaria sobre protección internacional continúa sin ser aplicada de forma coherente en el conjunto de la UE. Es necesario señalar la puesta en marcha de 40 procedimientos de infracción contra varios Estados miembros en septiembre de 2015 por no aplicar plenamente la legislación del Sistema Europeo Común de Asilo.

En este contexto, la Comisión Europea está intensificando sus esfuerzos para garantizar la plena aplicación de la legislación de la UE en el ámbito de la migración y el asilo a la vez que ha lanzado sus propuestas para reformar el Sistema Europeo Común de Asilo.

El 6 de abril de 2016 la Comisión Europea anunció el comienzo del proceso de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) con el fin de crear un sistema más equitativo, eficiente y sostenible. El 4 de mayo de 2016 se inició la primera fase de la reforma (Reglamento Dublín, EURODAC y Agencia Europea de Asilo) y el 13 de julio de 2016 la Comisión Europea acordó completar la segunda fase (Directivas de Procedimiento, Cualificación y Acogida).

¿Qué es el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)?

El Sistema Europeo Común de Asilo es un conjunto de normas que establece los estándares mínimos sobre acogida, procedimiento y otros aspectos relativos a las personas solicitantes de asilo y refugiadas en los países europeos.

¿Cuál es el objetivo del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)?

El objetivo es armonizar y unificar los diferentes sistemas de acogida de los estados miembros de la Unión Europea, concretamente tiene como finalidad la homogenización de las condiciones de acogida, de los procedimientos de asilo y de los criterios de reconocimiento de protección internacional en los países europeos.

¿Existen diferencias entre los sistemas de asilo de los países europeos?

En el contexto actual, los solicitantes de asilo reciben un trato diferente dependiendo del país. No sólo las condiciones de acogida difieren de un país a otro, el reconocimiento de la protección puede variar mucho de un Estado europeo a otro. Por ejemplo, durante 2016, las personas solicitantes de asilo procedentes de Irak recibieron protección en un 70% de los casos mientras que ese porcentaje fue del 30% en Finlandia.

¿En qué fase se encuentra el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)?

La Comisión Europea ha elaborado y presentado propuestas durante el año 2016 que aún deben ser debatidas y aprobadas.

6 abril 2016

Comunicación de la Comisión Europea lanzando la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)

4 mayo 2016

Lanzamiento de la primera fase de Reforma (Reglamento de Dublín, Reglamento Eurodac y Agencia Europea de Asilo)

13 de julio 2016

Lanzamiento de la segunda fase (Normativa de Procedimiento, Cualificación y Acogida)

¿Qué propuestas ha realizado la Comisión Europea?

Normativa	Objetivo
Propuesta para un nuevo Reglamento sobre Procedimiento de Asilo	Fijar procedimientos y plazos comunes para el examen de las solicitudes de asilo, reducir las disparidades entre los procedimientos nacionales de examen y garantizar la coherencia de la toma de decisiones en los Estados miembros
Propuesta para una nueva Directiva sobre Acogida	Establecer normas comunes que regulan las condiciones de la acogida, incluyendo pautas relativas a la detención (internamiento), el alojamiento, la atención sanitaria y el derecho a trabajar mientras dura el procedimiento de asilo.
Propuesta para un nuevo Reglamento de Reconocimiento	Asegurar que los Estados miembros apliquen criterios comunes para el reconocimiento de las personas necesitadas de protección internacional
Propuesta para un nuevo Reglamento de Dublín	Determinar el Estado al que corresponde examinar una solicitud de asilo según las circunstancias de acceso a los países miembros
Propuesta para un nuevo Reglamento Eurodac	Garantizar la adecuada aplicación del Reglamento de Dublín mediante la identificación, a través de sus huellas dactilares, de las personas solicitantes de asilo.
Propuesta de Reglamento sobre la Agencia Europea del Asilo	Transformación de la Oficina Europea de Asilo en una Agencia Europea responsable de la aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

2. PROPUESTA DE REFORMA DEL REGLAMENTO DE DUBLÍN

Uno de los textos sometidos a modificación es el actual Reglamento (UE) n° 604/2013¹ por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional, comúnmente conocido como Reglamento de Dublín con el objetivo de subsanar las deficiencias del actual sistema de Dublín que no ha funcionado adecuadamente ni de forma homogénea, la Comisión propone modificar el Reglamento con los siguientes objetivos:

- Reforzar la eficacia del sistema determinando un único Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de protección internacional mediante la supresión de las cláusulas de cese de responsabilidad.
- Establecer un sistema más justo de reparto mediante un mecanismo corrector que detectará automáticamente si un Estado miembro se enfrenta a un número desproporcionado de solicitudes de asilo.
- Clarificar las obligaciones de los solicitantes de asilo en la Unión Europea, así como de las consecuencias del incumplimiento de dichas obligaciones para desincentivar los abusos del sistema de asilo y prevenir desplazamientos secundarios de los solicitantes dentro de la UE.

a) Criterios propuestos para determinar la responsabilidad del estado miembro

En el actual Reglamento de Dublín (también llamado Dublín III)² el criterio general más extendido para determinar la transferencia al Estado miembro responsable de estudiar la solicitud de asilo se refiere a la documentación y lugar de entrada, lo que da lugar a una importante asunción de responsabilidad por parte de los Estados miembros que son frontera exterior de la Unión Europea.

Los datos que constan en Eurodac y el Sistema de Información de Visados (VIS) son aceptados como prueba de entrada en un país determinado por la mayoría de los Estados miembros, sin embargo, en ocasiones no se consideran suficiente evidencia.

En la propuesta de reforma del Reglamento el criterio de determinación del Estado miembro será aplicado una sola vez y el artículo 9 prevé que una persona solicitante de protección internacional debe solicitar en el primer Estado miembro de entrada (con independencia de si la entrada fue irregular) o de permanencia legal.

Los criterios de jerarquía descritos en los artículos 10 a 17 mantienen disposiciones similares al Reglamento actual:

- **Menores:** la propuesta de reforma mantiene las consideraciones establecidas en el Reglamento Dublín III pero sólo para menores no acompañados que son solicitantes de protección internacional. Dichas previsiones, en concordancia con el interés superior del menor, contemplan que el estado responsable será aquel en el que se encuentra legalmente un miembro de la familia, u otros parientes que pudieran hacerse cargo del menor, en ausencia de familiares o parientes, el Estado responsable será aquel dónde el menor no acompañado ha presentado su primera solicitud, a no ser que se puede demostrar que es contrario al interés del menor.
- **Miembros de la familia:** la propuesta amplía la definición de miembros en dos sentidos. Por un lado, la extiende a los hermanos y por otro lado se tienen en consideración las familias formadas antes de la llegada al Estado miembro, no necesariamente en el país de origen tal y como contempla el Reglamento Dublín III.
- **Documento de residencia o visado:** la propuesta mantiene la responsabilidad del Estado miembro para examinar la

¹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido) – COM(2016) 270 final

² Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DOUE-L-2013-81288

solicitud de protección internacional en los casos de emisión de dichos documentos, si bien introduce consideraciones a fin de clarificar los criterios de responsabilidad. En caso de expedición de documento de residencia, introduce el hecho de que el documento haya expirado en un plazo menor de dos años antes de la formalización de la solicitud o de seis meses en el caso de expiración de un visado.

- **Cese de responsabilidad:** la propuesta elimina las disposiciones relativas al cese de responsabilidad del Estado miembro doce meses después de la fecha en que se produjo la entrada irregular a un Estado miembro. A su vez la propuesta elimina definitivamente la cesación de responsabilidad de un Estado cuando el solicitante ha abandonado el territorio de la Unión Europea durante al menos tres meses, a no ser que sea titular de documento de residencia.

- **Entrada irregular por un Estado miembro:** la propuesta elimina las disposiciones relativas al cese de responsabilidad del Estado miembro doce meses después de la fecha en que se produjo el cruce por su frontera no habilitada.

- **Cláusulas discrecionales:** la propuesta limita la capacidad de los Estados miembros al establecer la posibilidad de asumir la responsabilidad de una solicitud de protección internacional de la que no es responsable basándose en relaciones familiares no contempladas en la definición de miembros de la unidad familiar.

- **Responsabilidad de los estados por razones humanitarias o culturales:** la propuesta elimina la asunción de responsabilidad de los estados por razones humanitarias o culturales.

- En relación con las **personas dependientes**, no existe modificación en la propuesta, y así, cuando una persona solicitante de protección internacional dependa de la asistencia de hijos, hermanos o padres que residen legalmente en uno de los Estados miembros por razones de embarazo, nacimiento reciente de un hijo, enfermedad grave, discapacidad grave o edad avanzada o cuando los mismos dependan de la asistencia del solicitante, los Estados miembros reunirán o agruparán al solicitante siempre que los lazos existieran en el país de origen, puedan prestar dicha asistencia y así lo manifiesten por escrito.

OBSERVACIONES CEAR

La propuesta mantiene las consideraciones establecidas en el actual Reglamento, pero sólo para **menores no acompañados** que son solicitantes de protección internacional lo que contradice "el interés superior del menor". Teniendo en cuenta que son numerosos los casos de menores no acompañados que por circunstancias diversas no acceden al procedimiento de protección internacional la exclusión podría dejar a muchos menores en situación de desprotección. Tampoco permite realizar una valoración de las necesidades individuales de los mismos al no poder acceder al procedimiento.

En caso de entrada irregular por un Estado miembro, la eliminación del **cese de responsabilidad** 12 meses después de la fecha en que se produjo el cruce por frontera no habilitada parece alejarse de uno de los objetivos prioritarios de la reforma que es garantizar un reparto sostenible de responsabilidades y crear un sistema más equitativo. **La eliminación del cese no garantizará dicha equidad a los Estados miembros que son frontera exterior de la UE.**

La ampliación del **concepto de miembros de la familia** es de vital importancia, y hacemos especial hincapié en las situaciones de desamparo que de facto se producen en relación con la consideración de los hermanos como «no miembros de familia» y que en muchas ocasiones afectan a menores no acompañados, cuyos únicos vínculos familiares en un Estado miembro son los hermanos. Asimismo, se introduce un nuevo recurso contra la decisión de no traslado cuando el solicitante alegue que un miembro de la unidad familiar o un pariente, está legalmente presente en otro Estado miembro.

En lo que concierne a las **cláusulas discrecionales**, CEAR no comparte la limitación a los solos supuestos de vínculos familiares distintos a la definición de miembros de familia que se impone a los Estados miembros a la hora de asumir la responsabilidad de una solicitud de protección internacional de la que no es responsable. A este respecto, es fundamental tomar en consideración que pueden producirse en algún Estado miembro disfunciones no sólo cuantitativas sino cualitativas que afectan a garantías procedimentales y condiciones de acogida que ponen en riesgo los derechos fundamentales de las personas solicitantes de protección internacional. La limitación impedirá a los Estados hacerse cargo de personas procedentes de aquellos.

Pueden producirse situaciones en las que algún Estado miembro no esté en condiciones de garantizar las previsiones contenidas en dichas Directivas, por lo que es necesario **mantener** la redacción del Reglamento Dublín III en relación con **la decisión de cualquier Estado miembro para decidir examinar una solicitud de protección internacional que le sea presentada aun cuando este examen no le incumba.**

En relación con las **personas dependientes**, la propuesta de reforma no introduce ninguna modificación y sigue exigiendo que los lazos familiares existan en el país de origen. A este respecto, merece tomar en consideración, para su inclusión en el nuevo texto, que las relaciones familiares se hayan constituido en tránsito antes de la llegada al Estado miembro. Asimismo, se debe tener en cuenta que muchos solicitantes de protección internacional se encuentran en situación de enfermedad grave y/o discapacidad importante, y no tienen vínculos familiares en ningún Estado miembro. Sin embargo, por motivos médicos, no se encuentran en situación de ser transferidos al Estado miembro responsable, estableciéndose su

relación de dependencia con el Estado miembro donde formuló su solicitud de protección internacional. Se hace necesario incluir estos supuestos en la nueva propuesta de redacción de las cláusulas discrecionales.

En cuanto a la **asunción de responsabilidad por razones humanitarias o culturales** que queda **eliminada** en el art. 19.2 de la propuesta, es imprescindible mantener dicha previsión para garantizar la atención a personas solicitantes de protección internacional en situación de especial vulnerabilidad, según las previsiones de la Directiva 2013/32/UE y el tratamiento diferenciado en atención a la valoración de sus circunstancias específicas que en muchos casos desaconsejarían su traslado a otro Estado miembro.

b) Procedimiento de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional

La Comisión Europea justifica la propuesta de reforma con el objetivo de establecer un sistema más justo y sostenible, simplificando el procedimiento, aumentando la efectividad, acortando los plazos, respetando las salvaguardas procedimentales y asegurando el acceso rápido al procedimiento de determinación del estatuto de protección internacional.

El art. 3 de la propuesta de reforma introduce el análisis de manera previa a la determinación del Estado miembro responsable, de ciertos criterios de admisibilidad de una solicitud de protección internacional. Por tanto, se podrá inadmitir una solicitud sin entrar a valorar todavía la existencia de familiares en otro Estado miembro o las necesidades de los menores.

Los criterios de admisibilidad que pueden valorarse con carácter previo son los conceptos de tercer país seguro, primer país de asilo, país de origen seguro, y el concepto jurídico, en opinión de CEAR indeterminado, de peligro para la seguridad.

En la propuesta se introducen modificaciones en cuanto a los plazos, reduciéndolos significativamente, y se agilizan los procedimientos de readmisión.

OBSERVACIONES CEAR

La inadmisión de una solicitud de protección internacional determinada con carácter previo a la determinación del Estado miembro responsable y sin entrar a valorar la existencia de familiares en otro Estado miembro, de acuerdo con el art. 3 de la propuesta, puede **entrar en colisión con el derecho a la vida familiar** reconocido en el art. 7 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y el art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

La aplicación automática de los conceptos de tercer país seguro, primer país de asilo y país de origen seguro y del concepto jurídico indeterminado de "peligro para la seguridad" puede llevar a **situaciones discriminatorias en función de la nacionalidad o de las rutas de huida**. Además, en el caso de que se valore país de origen seguro y riesgo para la seguridad, el art. 3.3 establece que se aplicará un **procedimiento acelerado**. Dicha tramitación acelerada **no puede en ningún caso menoscabar las garantías procedimentales** debido a la brevedad de los plazos **ni traducirse en una valoración no individualizada** de estas solicitudes de protección internacional, prohibida por el art. 10.3.a) de la Directiva 2013/32/UE.

En relación con los **plazos**, es necesario que sean **realistas con el diagnóstico realizado** por la propia Comisión Europea en la Propuesta de Reforma del Reglamento Dublín III. Los plazos no son especialmente realistas teniendo en cuenta que hasta ahora Dublín no ha funcionado adecuadamente, conlleva una carga burocrática enorme para los Estados, los Estados tendrán que dotarse de medios tecnológicos humanos etc. para dar cumplimiento a los exigüos plazos. Igualmente, habrá que tener en cuenta las **situaciones de especial vulnerabilidad**, en el diseño del procedimiento de determinación del Estado responsable, toma a cargo o traslado.

La propuesta no introduce ninguna mejora respecto a la **transmisión entre Estados miembros de información** sobre casos de personas en situación de vulnerabilidad, situaciones médicas y otras particularidades de los solicitantes que van a ser transferidos, **a pesar de que es una de las mayores deficiencias observadas** en la aplicación práctica del sistema Dublín hasta ahora.

La **eliminación** del actual art. 19 relativo al **cese de responsabilidad** cuando el solicitante salga de manera voluntaria de la UE más de tres meses o haya sido expulsado, puede llevar a **situaciones en las que no se tengan en cuenta eventuales lazos familiares creados con posterioridad** a la presentación de la solicitud de protección internacional en la UE o que no garanticen las condiciones de acogida y procedimientos en el Estado miembro responsable.

La reforma elimina los supuestos de cese de responsabilidad del Reglamento actual (art. 19) .Esto supone que el mismo Estado miembro será responsable de cualquier solicitud que presente una persona en cualquier momento, aunque haya regresado a su país de origen durante periodos prolongados de tiempo, sus circunstancias personales y familiares hayan cambiado en ese periodo o las condiciones de ese Estado miembro se hayan modificado sustancialmente.

Garantías procedimentales y respeto de derechos fundamentales en el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable

Derecho de información: se refuerza el derecho a la información de los solicitantes de protección internacional sometidos a procedimientos de determinación del Estado responsable y se detalla la información que ha de ofrecerse indicando que esta información se proveerá mediante el folleto informativo común elaborado por la Comisión Europea.

Derecho a un recurso efectivo: En el texto de la propuesta se obliga a que la notificación de la decisión de transferencia al Estado miembro responsable se realice por escrito al solicitante sin demora, informando en la misma sobre la posibilidad de recurrir la decisión. Se garantiza el efecto suspensivo de los recursos contra las decisiones de transferencia de los solicitantes de protección internacional, estableciendo plazos, aunque demasiado breves (solo siete días para la interposición del recurso), para este procedimiento de revisión. Sin embargo, limita la presentación de este recurso solo a tres supuestos:

- Riesgo de trato inhumano o degradante en el Estado miembro responsable por fallos en el sistema de asilo.
- Decisiones de transferencia basadas en el criterio relativo a los menores, en el criterio familiar y en el criterio de personas dependientes.
- Decisiones de asunción de la responsabilidad del examen (no transferencia), cuando no se han aplicado los criterios familiares.

Derecho a la libertad de movimiento y detención de solicitantes sometidos a procedimientos de determinación del Estado responsable: el art. 29 de la propuesta reduce a la mitad los plazos de los procedimientos en caso de que la persona solicitante se encuentre bajo detención. Igualmente reduce de seis a cuatro semanas el tiempo para que se ejecute la transferencia, o en caso contrario, se ponga en libertad.

Determinación del interés superior del menor: Se clarifican los criterios para determinar el interés superior del menor.

OBSERVACIONES CEAR

Respecto al **derecho de información**, el art. 6.2 relativo a la transmisión de información mediante el folleto informativo común **debería precisar que el mismo será redactado en un lenguaje legible para los solicitantes**. Esta información debe ofrecerse siempre durante la entrevista, comprobando las autoridades la comprensión del texto por parte de los solicitantes.

En cuanto al **derecho a un recurso efectivo**, no debería limitarse a los tres supuestos enumerados en el art. 28 de la propuesta.

En lo que se refiere al derecho a la **libertad de movimiento y detención** de solicitantes sometidos a procedimientos de determinación del Estado responsable, el art. 29 no introduce novedades respecto a en qué casos excepcionales se ha de ordenar la detención. Dada la divergencia de prácticas estatales observada por la propia Comisión, es recomendable establecer criterios claros y precisos sobre la excepcionalidad de la detención y la valoración de la necesidad y proporcionalidad de la medida en concordancia con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En cuanto a la determinación del **interés superior del menor**, se reduce el ámbito de aplicación sólo a los menores solicitantes de protección internacional, excluyendo a los menores migrantes que no han presentado una solicitud.

Obligaciones y sanciones

La propuesta introduce de manera explícita las obligaciones de los solicitantes de protección internacional:

- Presentar la solicitud de protección internacional en el primer país por el que se ha entrado de manera irregular o en el país donde tenga autorizada la estancia legal.
- Presentar toda la información y todos los elementos de prueba lo antes posible, y como muy tarde durante la entrevista de determinación del Estado responsable, así como cooperar con las autoridades del Estado miembro encargado de la determinación del Estado miembro responsable.
- Estar presente y a disposición de las autoridades del Estado miembro que está llevando a cabo la determinación del Estado miembro responsable.
- Cumplir con el traslado al Estado miembro responsable.
- En caso de que no se presente la solicitud en el Estado miembro donde tiene autorizada la estancia, o en el Estado miembro por el que se entró de forma irregular, el estudio de la solicitud se realizará mediante el procedimiento acelerado, según el art. 31.8 de la Directiva 2013/32/UE (Directiva de Procedimientos).
- Sólo se tendrá en cuenta la información y documentación aportada hasta el momento de la entrevista de determinación del Estado responsable.
- Exclusión de las condiciones de acogida establecidas en los art. 14 a 19 de la Directiva 2013/33/UE en cualquier otro Estado miembro.
- Se excluye la posibilidad de recurso contra la denegación de una solicitud de protección internacional a los solicitantes a los que se haya denegado y que se hayan trasladado a otro Estado miembro.

OBSERVACIONES CEAR

En lo que se refiere al cumplimiento del traslado al Estado miembro responsable. En caso de incumplimiento, el art. 5 establece unas **consecuencias procedimentales y de acogida desproporcionadas**, que chocan con la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

La aplicación de un procedimiento acelerado en caso de que no se presente la solicitud en el Estado miembro donde tiene autorizada la estancia, o en el Estado miembro por el que se entró supone una **reducción de los plazos en el estudio del fondo de la solicitud, una disminución de las garantías y mayores dificultades** de, en estos breves plazos, identificar perfiles de personas en situación de vulnerabilidad. En estos casos se ha de prever la obligación de identificar a estos últimos previamente a la decisión de aplicar el procedimiento acelerado, o si la identificación de la vulnerabilidad se hace posteriormente, la posibilidad de abandonar el procedimiento acelerado y volver al procedimiento ordinario.

Solo se tendrá en cuenta la información y documentación aportada hasta el momento de la entrevista de determinación del Estado miembro responsable. Sin embargo **la acreditación de los vínculos familiares en muchas ocasiones necesita pruebas de filiación que pueden demorarse**.

En lo que se refiere al **derecho a la educación**, solo se prevé actividades educativas para los menores de edad que se encuentran incurso en un procedimiento de determinación del Estado miembro responsable (art. 14 de la Directiva 2013/33 que se mantiene en la propuesta de modificación) en clara vulneración del derecho a la educación de los menores (art. 14 y 24 de la Carta de Derechos Fundamentales) de la UE.

Respecto a la exclusión de la posibilidad de **recurso** contra la denegación de una solicitud de protección internacional a los solicitantes a los que se haya denegado y que se hayan trasladado a otro Estado miembro es importante destacar que esta previsión puede **vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva recogida en el art. 47 de la Carta de Derechos Fundamentales** de la UE.

Mecanismo de asignación correctora

La propuesta establece un mecanismo correctivo ante la posible desproporción en el número de solicitudes que cada Estado miembro asume según los anteriores criterios. Para evaluar esta situación se aplica un valor de referencia calculado en función del PIB y de la población del Estado miembro, al número de solicitudes y personas reasentadas en dicho Estado. Si se supera en un 150 % esta cifra, se activa el mecanismo correctivo de manera automática, reubicando a los solicitantes de protección internacional de ese Estado miembro (de primera llegada) a otros Estados miembros (de asignación) que soporten una carga menor.

OBSERVACIONES CEAR

Utilizar un criterio tan elevado como el 150% de la capacidad del Estado miembro en cuestión puede afectar las condiciones de acogida y de procedimiento a las que se enfrentan los solicitantes de protección internacional que ya se encuentran en ese Estado hasta que se alcanza esa cifra. Si, según los criterios, se ha establecido una capacidad de acogida, parece lógico activar el Mecanismo correctivo en cuanto se supere esa capacidad y no esperar a que se alcance el 150%.

El Mecanismo se aplica previamente a la determinación del Estado miembro responsable que se realiza por el Estado miembro donde han sido recolocado un solicitante de protección internacional. Esto supone que, después de ser transferido del Estado miembro beneficiario al Estado miembro de reubicación, el solicitante de protección internacional puede volver a ser trasladado a un tercer Estado miembro donde se encuentran sus familiares, lo que redundaría en una **falta de eficacia del sistema y en un mayor retraso en el acceso al procedimiento de determinación del estatuto de refugiado**.

Además, al ser automática la aplicación del Mecanismo, **no se tienen en cuenta las circunstancias individuales de los solicitantes de protección internacional ni las necesidades especiales como las situaciones de vulnerabilidad**, que pueden desaconsejar la transferencia al Estado miembro de reubicación.

El Mecanismo correctivo no tiene en cuenta los solicitantes de protección internacional que hayan llegado antes de la entrada en vigor de esta reforma; igualmente quedan excluidos de la reasignación los solicitantes inadmitidos previamente a la aplicación de los criterios de determinación del Estado miembro responsable de acuerdo con el art. 3.3. así como los solicitantes llegados al Estado miembro antes de alcanzarse el 150% de su capacidad. Todo ello puede desvirtuar el objetivo último de este Mecanismo y tener un efecto muy limitado en el reparto de la responsabilidad del examen de las solicitudes y en la acogida.

La posibilidad de que los Estados miembros se descuelguen de este Mecanismo correctivo pagando una cantidad por cada solicitante de protección internacional no reasignado en su territorio puede llevar a situaciones discriminatorias, permitiendo que los Estados miembros elijan por razón de **religión, etnia o nacionalidad qué solicitantes de protección internacional** acepta en su territorio y cuáles no.

Refuerzo del sistema EURODAC

La propuesta de la Comisión incluye adaptar el sistema Eurodac y tiene por objetivo mejorar el sistema creado en 2000 para la organización y el uso de una base de datos europea en la que están registradas las impresiones dactilares de los solicitantes de protección internacional y de varias categorías de migrantes en situación irregular. La finalidad de este sistema es facilitar la aplicación del Reglamento de Dublín, al permitir determinar qué Estado miembro ha sido el primer punto de entrada en la UE de un solicitante de protección internacional. Se prevé la posibilidad de ampliar el ámbito de actuación e incluir y almacenar datos de personas procedentes de terceros Estados que no sean solicitantes de protección internacional y residan de forma irregular en la UE.

OBSERVACIONES CEAR

Cualquier consideración en relación con la adaptación del Reglamento en materia de datos personales debe justificar la **necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas en atención a la sensibilidad de los datos incluidos**, especialmente en relación con los solicitantes de protección internacional y la confidencialidad del procedimiento.

3. PROPUESTA DE REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTO

En la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo propone sustituir la Directiva sobre Procedimientos de Asilo y la actual Directiva de Reconocimiento, por sendos Reglamentos que tendrán aplicación directa y reformar la Directiva sobre las Condiciones de Acogida. Todo ello con el objetivo de establecer un procedimiento común para las solicitudes de asilo, armonizar los estándares de protección y los derechos de solicitantes de asilo y unificar las condiciones de acogida a través de la Unión Europea para reducir las diferencias en los porcentajes de reconocimiento en los Estados miembros, desincentivar los movimientos secundarios y asegurar garantías procedimentales efectivas comunes para solicitantes de asilo. A continuación se analiza la propuesta de reglamento de procedimiento³.

a) Derechos, garantías y obligaciones de los solicitantes de protección internacional

Nuevas obligaciones

La propuesta establece nuevas obligaciones como la obligación de solicitar protección internacional en el primer país de entrada irregular o en el de estancia legal, la de facilitar huellas, toma de fotos y todos los datos relevantes y la de formalizar la solicitud en plazo y presentar todos los elementos y documentación disponible a lo largo de todo el procedimiento. Además, convierte en obligatoria la entrevista tanto de admisibilidad como sobre el fondo del asunto.

Derecho de acceso a las grabaciones, derecho a la asistencia jurídica gratuita y derecho a la documentación

También se establece el derecho de acceso a las grabaciones de las entrevistas a las personas solicitantes de asilo o a sus abogados. En los procedimientos acelerados este acceso se hará en el mismo momento en que se tome la decisión y no antes. Lo que supone una merma de garantías. El derecho al acceso a la grabación debería incorporarse en ambas fases del procedimiento.

Por otro lado, se garantiza el derecho a asistencia jurídica gratuita en todas las fases del procedimiento administrativo y de apelación en primera instancia a diferencia de lo establecido en la actual Directiva que no garantiza la asistencia jurídica gratuita durante el procedimiento administrativo. Sin embargo, se amplía el margen de limitación de este derecho. En fase administrativa se mantiene la limitación en caso de existencia de recursos suficientes pero se amplía la limitación a las solicitudes con pocos visos de prosperar y a las solicitudes posteriores. En relación con los procedimientos de apelación la propuesta mantiene las limitaciones contenidas en la actual Directiva relativas a la existencia de recursos y visos de prosperar de los recursos en apelación estableciendo la posibilidad de excluir la asistencia jurídica gratuita en los recursos de apelación en segunda instancia. Estas limitaciones suponen una grave restricción al acceso al derecho a la asistencia jurídica gratuita⁴.

Finalmente, establece el derecho a la documentación que especifica entre otros la identidad, la condición de solicitante tras el registro de la solicitud, la formalización de la misma o en caso de traslado del solicitante desde otro Estado Miembro por el Reglamento de Dublín y la autorización a permanecer en el territorio del Estado miembro responsable. Esto supone un avance con respecto a la Directiva actual que no especifica ni desarrolla el derecho a la documentación.

³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementationpackage/docs/20160713/proposal_for_a_common_procedure_for_international_protection_in_the_union_en.pdf

⁴ A todo lo expuesto hay que añadir que las condiciones de asistencia y representación legal quedarán determinadas por los Estados miembros lo que puede dar lugar a disparidades entre los Estados

Garantías procedimentales para solicitantes con necesidades especiales

En lo que se refieren a la evaluación de necesidades especiales la propuesta contiene un mayor detalle de la valoración de estas necesidades, que será siempre mediante un procedimiento administrativo, a la vez o no que la valoración de las necesidades especiales de acogida. Deberá iniciarse tan pronto como se manifieste el deseo de solicitar protección, recogiendo los primeros indicios de vulnerabilidad y prolongándose durante todo el procedimiento.

La propuesta establece que la autoridad competente valorará de forma sistemática si una persona solicitante de protección internacional tiene necesidad de garantías procedimentales especiales. Cuando se les identifique se les proveerá de una asistencia adecuada que les permita beneficiarse de los derechos y cumplir con sus obligaciones durante todo el procedimiento de protección internacional. Según establece el artículo 19.3 cuando no se pueda garantizar esta asistencia en el marco de un procedimiento acelerado o fronterizo en particular en casos de víctimas de tortura, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física, sexual o violencia de género las autoridades no aplicaran o cesaran la aplicación procedimientos acelerados o fronterizos a estos solicitantes.

Respecto a los menores, se introduce un nuevo artículo (art. 21) que prima el interés superior del menor y la obligación de que el personal encargado de entrevistar e instruir solicitudes de menores reciban formación especializada.

En relación con los menores no acompañados, se refuerza las garantías con respecto a la Directiva actual ya que establece un plazo obligatorio, de 5 días para nombrar tutor legal que no podrá llevar un número desproporcionado de casos y de 10 días para formalizar la solicitud que empezará a contar desde el momento en que se nombre tutor legal. En caso de que el tutor no formalice la solicitud, la autoridad competente podrá hacerlo en nombre del menor. Por otro lado se mantiene la posibilidad de utilizar pruebas médicas para la determinación de la edad⁵, incluyendo que la determinación de la edad llevada a cabo por un Estado miembro vinculará a los demás. Es de especial relevancia señalar que se mantiene la aplicación del procedimiento en frontera a menores no acompañados, sin tener en cuenta las necesidades especiales ni el interés superior del menor.

b) El procedimiento de protección internacional

1°. La **solicitud de protección internacional** se entiende realizada desde el momento en que se manifiesta el deseo de protección internacional.

2°. En lo que se refiere al **registro de la solicitud** se mantienen los plazos de la actual Directiva (3 días, ampliables a 10 en caso de un gran número de solicitudes simultáneas) y se establecen los datos que deberán registrarse.

3°. La **formalización de la solicitud** se realizará en un plazo de 10 días desde el registro, o como máximo 1 mes en caso de que las autoridades competentes estén desbordadas por un gran número de solicitudes. Desaparece la posibilidad de formalización por escrito, teniendo que hacerse mediante comparecencia personal de forma obligatoria (antes era potestativo). Es positivo que se establezca el plazo, pero es un retroceso que se suprima la formalización x escrito que puede perjudicar en caso de un número muy elevado de solicitantes.

4°. En lo que se refiera a las **solicitudes en puestos fronterizos y centros de internamiento** se incluye la mención expresa del derecho a la información por parte de las autoridades responsables a menores no acompañados, personas con problemas de salud mental, y personas que se presuponen en necesidad de

⁵ En el caso de España el hecho de que la determinación de la edad sea acordada por el Ministerio Fiscal podría dificultar el acceso a la información sobre el método utilizado para determinar la edad y la valoración de su reconocimiento en su legislación interna.

protección internacional por su país de origen. También incluye la exigencia de servicios de interpretación disponibles para facilitar el acceso al procedimiento de protección internacional, así como el acceso a las organizaciones y personas susceptibles de dar consejos y asesoramiento a las personas procedentes de países terceros presentes en centros de internamiento o en puestos fronterizos.

5°. Respecto a las **solicitudes formuladas por menores** el texto aclara el procedimiento a seguir en caso de que el adulto responsable no haga o no formalice la solicitud en nombre del menor acompañado, permitiendo que lo haga el menor en su propio nombre.

6°. **El estudio de la admisibilidad** se convierte en obligatorio, y con las mismas causas de inadmisibilidad que la actual Directiva. Introduce el estudio de las causas de inadmisión de primer país de asilo y tercer país seguro antes de la determinación del Estado miembro responsable, y no se tendrá que repetir este análisis una vez transferido al Estado miembro responsable.

7°. **Plazos del procedimiento y su cómputo:** el estudio de admisibilidad se deberá hacer en un plazo máximo de 1 mes desde la formalización, 10 días en caso de que se aplique el concepto de primer país de asilo o tercer país seguro (novedad de la propuesta) antes de la determinación del Estado miembro responsable. El estudio de fondo tiene un plazo máximo de 6 meses desde la formalización, extensible a 3 meses más en caso de número desproporcionado de solicitudes o aspectos difíciles de la solicitud. Se reduce el plazo de 21 a 15 meses en caso de situación incierta en el país de origen, pero las autoridades habrán de llevar actualizaciones de esta situación cada dos meses, informar a la Comisión Europea y a los solicitantes sobre los motivos de la paralización.

8°. En lo que respecta a la **renuncia de la solicitud** se convierte en obligatorio para los Estados adoptar una resolución denegatoria en todos los casos. Se considera una renuncia implícita los siguientes supuestos:

- No haber formalizado la solicitud (ampliación de la propuesta respecto a la Directiva)⁶;
- No cooperar aportando detalles, huellas y foto;
- No comparecer a la entrevista personal;
- Abandonar el lugar de residencia sin preaviso ni autorización;
- Abandonar el territorio del Estado miembro responsable (ampliación de la propuesta respecto a la Directiva);

Se envía al solicitante una notificación informando que se considerará su solicitud renunciada implícitamente si no se presenta ante las autoridades en el plazo de 1 mes. Si el solicitante no se presenta o no justifica que el incumplimiento de sus obligaciones se debió a circunstancias fuera de su control la autoridad decisoria denegará la solicitud.

9°. **Procedimientos acelerados:** Se añaden nuevos supuestos para la aplicación de procedimientos acelerados. Se reducen los plazos a 2 meses (en la Directiva actual es de 3 meses) en prácticamente los mismos supuestos que contempla la actual Directiva. Se añade el caso de los solicitantes que son devueltos por el Reglamento de Dublín o que no han solicitado protección en el primer país de entrada irregular o de estancia legal. En caso de estrategias dilatorias de una expulsión, la solicitud se resolverá en 8 días hábiles. Se permite pasar al procedimiento ordinario debido a la complejidad del caso y se excluye el uso del procedimiento acelerado a los menores no acompañados salvo en dos casos (país de origen seguro y peligro para la seguridad nacional o el orden público) eliminando el supuesto de solicitud posterior por lo que en caso de solicitudes posteriores de menores no acompañados, no será de aplicación el procedimiento acelerado.

10°. **Procedimientos fronterizos:** se añade un plazo máximo de 4 semanas y la entrada en territorio del solicitante en caso de que no se cumpla el plazo. El procedimiento en frontera para menores no acompañados

⁶ Esto supone una penalización de los movimientos secundarios y una falta de valoración de las circunstancias particulares.

solo podrá ser aplicado cuando el menor procede de un país de origen seguro; representa por motivos graves un peligro para la seguridad nacional o el orden público del Estado miembro; hay motivos razonables para pensar que un tercer país constituye un país seguro para el menor; el menor ha engañado a las autoridades mediante la presentación de información o documentos falsos o ha omitido dar información o documentación sobre su identidad que pudiera haber tenido un impacto negativo en la decisión. Es importante señalar que la mayoría de los menores no tienen documentación por lo que según esta normativa se les terminaría aplicando el procedimiento en frontera.

11° Solicitudes posteriores: Se introduce una limitación de garantías en caso de presentación de solicitud posterior:

- No se permite la permanencia del solicitante en el Estado miembro
- No se reconoce la gratuidad de la asistencia jurídica
- Se aplica procedimientos acelerados

No solo se inadmiten, sino que también se deniegan por infundadas o abusivas estas solicitudes cuando consideren que no se han aportado nuevos elementos relevantes o el solicitante hubiera podido facilitarlos en su primera solicitud.

Se establece estrechos plazos para la interposición y resolución de recursos y se excluye el efecto suspensivo automático

12° Procedimiento de recursos: Se establece plazos de forma expresa, aunque muy reducidos (de una semana a un mes, según los casos) y se excluye el efecto suspensivo automático en los supuestos de denegaciones en procedimientos acelerados, inadmisión por primer país de asilo y solicitud posterior, denegaciones por renuncia explícita o implícita, y decisiones sobre un recurso anterior. La decisión sobre el efecto suspensivo se tomará en 1 mes.

OBSERVACIONES CEAR

Las nuevas **obligaciones impuestas** a los solicitantes de protección internacional conllevan **graves consecuencias procedimentales en caso de incumplimiento** como denegar las solicitudes por renuncia y la aplicación de procedimiento acelerado. Estas consecuencias son **especialmente desproporcionadas** en el caso de incumplir la obligación de presentar la solicitud en el primer país de entrada irregular o de estancia legal, sobre todo teniendo en cuenta que todavía no se ha realizado la solicitud y se puede desconocer esta obligación. El abandono del lugar de residencia sin preaviso ni autorización, así como el abandono del territorio del Estado miembro responsable se considera renuncia implícita de una solicitud que conlleva resolución denegatoria obligatoria. A aquellos que no hayan solicitado asilo se les aplicará procedimiento acelerado.

Es necesario incluir en el art. 4 las **definiciones de “registro” y “presentación de la solicitud de protección internacional”** ya que constituyen unos hitos cruciales en el procedimiento.

CEAR considera necesario eliminar en todos los supuestos la aplicación del procedimiento fronterizo a menores no acompañados en aras del interés superior del menor y para tomar en consideración su especial vulnerabilidad y proporcionarles las garantías procedimentales especiales que necesitan y que se les reconoce en el art. 33.5(b).

Se debe **eliminar la exclusión del derecho a la asistencia jurídica gratuita en caso de solicitudes consideradas infundadas y solicitudes posteriores** por vulnerar el acceso a una tutela judicial efectiva garantizado por el art. 13 CEDH.

Se valora positivamente la **reducción del plazo máximo de 21 a 15 meses** para la conclusión del procedimiento de examen de una solicitud en aquellos casos en los que la situación del país de origen es incierta y se espera que sea temporal.

Se debe **adoptar una perspectiva de incentivos positivos para evitar los movimientos secundarios**, en vez de aplicar sanciones tales como procedimientos acelerados y denegación de la solicitud por retirada implícita.

Se deben establecer las mismas garantías procedimentales que en el procedimiento ordinario en los procedimientos acelerados, procedimientos fronterizos y solicitudes posteriores. Sin embargo, la propuesta introduce una **merma de garantías en los procedimientos acelerados y fronterizos**

tales como la exclusión del acceso a la grabación de la entrevista antes de que se tome una decisión, lo que vulnera el principio de igualdad de armas, o los estrechos plazos establecidos para el estudio de unas solicitudes que afectan a cuestiones complejas tales como la aplicación del concepto de país de origen seguro o de peligro para la seguridad. Por su parte la disposición relativa a las solicitudes posteriores introduce unas limitaciones de garantías que carecen de proporcionalidad y conllevan el riesgo de no permitir la valoración de las circunstancias personales y/o los cambios sobrevenidos en las condiciones en el país de origen.

Es fundamental que se **garantice el cumplimiento en la práctica las obligaciones impuestas a las autoridades responsables en los centros de internamiento y los puestos fronterizos** (información, servicios de interpretación, acceso a organizaciones o personas que puedan dar asesoramiento) en el caso de menores no acompañados, personas que sufren problemas mentales o personas susceptibles de necesitar protección internacional por proceder de un determinado país de origen. También es primordial que dichas autoridades **tengan la formación adecuada** para tratar con estas personas en situación de vulnerabilidad.

Con respecto a los recursos, la propuesta establece el **derecho a un remedio efectivo** con unos plazos explícitos y un efecto suspensivo automático, salvo en casos de denegación en procedimientos acelerados, inadmisión por el primer país de asilo y solicitud posterior, denegación por retirada expresa o implícita de la solicitud y decisión relativa a un recurso anterior. CEAR considera necesario **garantizar el efecto suspensivo automático de los recursos en todos los supuestos**, de conformidad con la interpretación del TEDH⁷ sobre el remedio efectivo.

c) Conceptos de países seguros

La propuesta introduce una regulación más detallada de estos conceptos:

Concepto de tercer país seguro: incluye la obligación de valorar fuentes de información como ACNUR, la Agencia Europea de Asilo, el Consejo de Europa y del Servicio de Acción Exterior Europeo. El apartado 2 establece que se aplicará en caso de que el tercer Estado se encuentre en los listados de la UE o tras una valoración individual para un solicitante específico, siempre que haya una conexión entre el solicitante y el tercer país en cuestión, incluido el hecho de que haya pasado por ese país y el solicitante no haya mostrado su oposición a la calificación de aplicación del concepto tercer país seguro.

Concepto de país de origen seguro basándose en la situación general del país en materia de respeto de los derechos humanos, y la no existencia en general de persecución y daños graves. Se detalla qué elementos se tendrán en cuenta para valorar esta situación general y las fuentes variadas de información como ACNUR, la Agencia Europea de Asilo, el Consejo de Europa y el Servicio de Acción Exterior Europeo.

La propuesta incluye los siguientes puntos relativos a la aplicación de los conceptos mencionados:

- Otorga la posibilidad al solicitante de oponerse a la aplicación de estos conceptos en el momento de la formalización o la entrevista de admisibilidad. La oposición será valorada por los órganos decisorios, aunque no conlleva necesariamente su no aplicación.
- Establece garantías extras para los menores no acompañados, como que dicho país asegure en el caso concreto que se hará cargo del menor y que éste recibirá protección.
- Contempla la revocación de la decisión de inadmisión por aplicación de los conceptos de primer país de asilo y tercer país seguro, cuando este país no readmita al solicitante en su territorio.
- Se establece la creación de listas a nivel UE de tercer país seguro y país de origen seguro y su coexistencia durante 5 años con las listas nacionales. Se prevé un mecanismo de revisión, suspensión y retirada de estas listas por medio de actos delegados de la Comisión Europea y propuesta de reforma de la lista.
- Se establecen plazos muy cortos (10 días) para la aplicación del concepto de tercer país seguro y primer país de asilo en la evaluación de la admisibilidad esto conlleva una valoración acelerada y una aplicación automatizada ante una situación muy compleja que precisa un análisis individualizado.
- Se permite la aplicación del concepto de tercer país seguro no solo en casos individuales respecto a un solicitante específico, sino también con la mera inclusión del país en los listados (45.2 a) y b)).
- El concepto de país de origen seguro hace referencia solo a la situación general del país y no a las circunstancias individuales del solicitante.

⁷ Ver en particular Sentencia del TEDH de 22/04/2014 – Asunto nº 6528/11 – A.C. y Otros c. España

- Los recursos contra decisiones por aplicación del concepto de primer país de asilo no tienen efecto suspensivo automático.

OBSERVACIONES CEAR

Se debe **eliminar el carácter automatizado en la aplicación de los conceptos de tercer país seguro**, primer país de asilo y país de origen seguro y la reducción de plazos.

El concepto de país de origen seguro tiene importantes implicaciones prácticas, como la posibilidad de aplicar a estas solicitudes el procedimiento acelerado, la consiguiente reducción de los plazos para tomar una decisión sobre el fondo de la solicitud, las dificultades para identificar solicitantes en situación de vulnerabilidad en estos reducidos plazos y, en definitiva, una limitación de las garantías procedimentales. Este **diferente tratamiento de las solicitudes de protección internacional según la nacionalidad puede colisionar con la prohibición de trato discriminatorio a los refugiados** según su país de origen recogida en el art. 3 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Todos estos elementos hacen recomendable el uso restrictivo de ese concepto de país de origen seguro.

Merece **especial atención las graves implicaciones que puede tener la aplicación automática** de los conceptos de primer país de asilo, país de origen seguro y tercer país en las personas en situación de especial vulnerabilidad como menores, menores no acompañados, personas con necesidades especiales, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con menores de edad, personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos.

4. PROPUESTA DE REGLAMENTO DE RECONOCIMIENTO⁸

a) Criterios de elegibilidad.

Se introducen cambios en la valoración de criterios de elegibilidad como la obligación para el solicitante de presentar todos los elementos y documentación para sustentar su petición de protección internacional, que en la actual Directiva es potestativa.

OBSERVACIONES CEAR

Se debe **repartir la carga de la prueba entre el solicitante y la autoridad decisoria**, como estipula la jurisprudencia del TJUE, estableciendo en el art. 4 la obligación de la autoridad decisoria de "cooperar activamente con el solicitante". Lo contrario contraviene la jurisprudencia de TJUE sobre la carga de la prueba compartida que establece que la autoridad decisoria debe "*cooperar activamente con el solicitante para permitir que se reúnan todos los elementos que puedan fundamentar la solicitud. Además, a un Estado miembro le puede resultar más fácil que al solicitante acceder a determinados tipos de documentos*" (Asunto C-277/11 - Sr M. - Irlanda⁹).

b) Solicitudes sur place

Se introduce un criterio restrictivo, al obligar (antes era potestativo) a los Estados miembros a denegar "normalmente" las solicitudes basadas en circunstancias creadas por el solicitante una vez haya salido de su país (art.5.3).

OBSERVACIONES CEAR

Esta redacción puede suponer una **puerta abierta para denegar toda solicitud "sur place"**. Además, denegar las solicitudes porque las circunstancias han sido creadas por el solicitante va en contra de la prohibición del art. 10.3 de exigir que el solicitante se comporte de manera discreta para evitar el riesgo.

c) Valoración de huida interna

Se vuelve obligatoria. No contempla todos los criterios establecidos por ACNUR¹⁰ para realizar esta valoración. En particular, no excluye los casos en los que el agente de persecución es el Estado, lo que debe llevar a pensar que la persecución tiene un carácter nacional y que la alternativa de huida interna no existe, a no ser que se pueda establecer que el riesgo de persecución se debe a una autoridad estatal cuyo poder está claramente y efectivamente limitada a un área geográfica específica o que el Estado sólo controla algunas partes del país.

OBSERVACIONES CEAR

Se debe incluir los criterios del ACNUR para la valoración de la alternativa de huida interna del art. 8 R.C., esto es, el análisis de pertinencia/opportunidad (accesibilidad de la zona de reubicación, persecución procedente del Estado o de un agente no estatal, riesgo para el solicitante de ser perseguido si se reubica), excluyendo expresamente la aplicación de este art. 8 en caso de persecución estatal, salvo cuando exista una prueba clara de que la persecución proviene de autoridades del Estado cuyo poder está limitado a una zona geográfica concreta o cuando el Estado sólo controla ciertas zonas del país.

d) Se excluye el criterio de discreción¹¹: no se puede razonablemente esperar que los solicitantes se comporten de manera discreta o se abstengan de ciertas prácticas inherentes a su identidad para evitar el riesgo de persecución.

⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/proposal_on_beneficiaries_of_international_protection_-_subsidiary_protection_eligibility_-_protection_granted_en.pdf

⁹ Sentencia del TJUE de 22/11/2012 en el Asunto C-277/11

¹⁰ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on International Protection No. 4: "Internal Flight or Relocation Alternative" Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 23 July 2003, HCR/GIP/03/04, available at: <http://www.refworld.org/docid/3f2791a44.html>

¹¹ Con base en el criterio de discreción las autoridades consideran que los solicitantes deberían comportarse de manera discreta o abstenerse de ciertas prácticas inherentes a su identidad para evitar el riesgo de persecución. El Tribunal de Justicia de la UE ha declarado, en un asunto relativo a persecuciones debidas a la orientación sexual de los solicitantes, que "a la hora de examinar una solicitud destinada a obtener el estatuto de refugiado, las autoridades competentes no pueden razonablemente esperar que, para evitar el riesgo de persecución, el solicitante de asilo oculte su homosexualidad en su país de origen o actúe con discreción al vivir su orientación sexual". (sentencia del TJUE de 7 de noviembre de 2013 – Casos C-199/12 a C-201/12).

e) Cláusulas de exclusión: e) sólo se pueden basar en el cumplimiento de alguno de los supuestos establecidos y no en otros elementos, como un juicio de proporcionalidad. Se considerarán delitos no políticos los actos especialmente crueles y los actos terroristas, aunque tengan una motivación política.

f) Revocación de los estatutos de protección: se introduce un nuevo supuesto para su revocación (los casos de cesación) y la obligatoriedad de la revocación del estatuto de refugiado en caso de peligro para la seguridad del Estado Miembro o la comunidad. La carga de la prueba en los casos de revocación la tienen las autoridades decisorias que han de otorgar, en caso de cesación, un periodo de gracia de 3 meses, para regularizar su situación administrativa. La redacción de la cesación, revocación, fin o denegación de la renovación de los estatutos de protección es reiterativa. Así, por ejemplo, la cesación y la exclusión se regulan en un artículo propio pero luego se incluyen también como una causa de revocación. Se vuelve a repetir las causas de revocación, cuando se regula la no renovación de los permisos de residencia.

g) Revisión automática: cuando haya cambios en las circunstancias que dieron origen a la persecución o en el momento de la renovación originados por un cambio significativo en el país de origen que sea relevante para la necesidad de protección del solicitante (en la primera renovación del estatuto de refugiado y en las dos primeras en caso de protección subsidiaria).

h) Información de país de origen: obliga a su utilización para la valoración del agente de protección, la protección interna y los cambios de circunstancias que pueden llevar a la cesación o no renovación.

OBSERVACIONES CEAR

La interpretación de los graves delitos no políticos **amplía los supuestos de hecho de las cláusulas de exclusión de la Convención de Ginebra**. Además CEAR considera que se debe eliminar el art. 12.6 que excluye una valoración adicional de proporcionalidad en relación con el caso en particular. **Es fundamental introducir el juicio de proporcionalidad en la valoración de las causas de exclusión** del estatuto de refugiado, de conformidad con las directrices de ACNUR sobre cláusulas de exclusión, por su vinculación con los fines humanitarios de la Convención de Ginebra y dado la gravedad de las consecuencias de excluir de protección a una persona que cumple los requisitos del estatuto de refugiado.

Se debe distinguir la cesación (art. 11 y 17 R.C.), **exclusión** (art. 12 y 18 R.C.), **revocación, no renovación y fin de los estatutos de protección** (art. 14 y 20 R.C.), evitando reiteraciones y confusiones en los supuestos de hecho que dan lugar a cada una de estas figuras. **Se debe incluir en todas ellas criterios restrictivos de aplicación.**

i) Contenido de la protección internacional: derechos y deberes

Según establece la propuesta las siguientes provisiones se refiere únicamente a las personas con protección internacional concedida.

Derechos y deberes: Se equiparán los derechos de las personas con protección internacional concedida a los nacionales del Estado miembro (empleo, seguridad social, sanidad, educación de menores, libertad de asociación, acceso a programas de integración). Sin embargo, el acceso a la vivienda y la formación de adultos se equipara al acceso que tienen los nacionales de terceros países con residencia.

A su vez el acceso a la asistencia social puede condicionarse a la participación efectiva de la persona con protección internacional concedida en las medidas de integración. Además, establece la potestad de los Estados miembros de limitar la asistencia social a los beneficiarios de protección subsidiaria.

El acceso al empleo y a la asistencia social requerirá la obtención previa de un permiso de residencia.

Duración del permiso de residencia: Se establece un periodo para el estatuto de refugiado de 3 años (con renovaciones por 3 años) y la protección subsidiaria de 1 año (con renovaciones de 2 años). Se acentúa la diferencia entre el estatuto

de refugiado y el estatuto de protección subsidiaria, tanto por la duración del permiso de residencia (3+3+3 o 1+2+2), como por el procedimiento de revisión de los art. 14 y 20 (solo en la primera renovación, o en las dos primeras), o la posibilidad de limitar a los beneficiarios de protección subsidiaria la asistencia social.

Se contempla la posibilidad de limitar la libertad de movimiento dentro del Estado miembro responsable en aquellos supuestos en los que se reciban prestaciones sociales específicas vinculándolo a la mejora de la integración de la persona con estatuto de protección internacional concedido.

Denegación expresa del derecho de las personas beneficiarias de protección internacional a vivir en otro Estado Miembro distinto al que le ha reconocido como tal, más allá de los 90 días en un periodo de 180 que permite el Acervo Schengen. En caso de que se sobrepasen estos límites, se reiniciará el cómputo del periodo de 5 años de residencia legal en un Estado Miembro para poder solicitar la Residencia Larga Duración-UE.

OBSERVACIONES CEAR

Se debe **eliminar la condicionalidad en el disfrute de los derechos de acceso al empleo, seguridad social y asistencia social** establecida en el art. 22.3 Reglamento de Reconocimiento que supedita dichos derechos a la expedición de un permiso de residencia. Limitar el acceso a derechos básicos y medidas de integración forzosas, dificulta la integración de las personas refugiadas y va en contra de la Convención de Ginebra de 1951.

En cumplimiento de la normativa internacional, se debe **garantizar un análisis individualizado en los procedimientos de revisión de los estatutos de protección internacional** (art. 15 y 21 Reglamento de Reconocimiento), teniendo en cuenta las circunstancias particulares del solicitante y otorgando las garantías procedimentales establecidas en Reglamento de Procedimiento (derecho a ser informado y a presentar alegaciones en un tiempo razonable). Estas cautelas no están previstas en los art. 15 y 21 del Reglamento de Reconocimiento, que sólo se refieren a la información de país de origen (COI) provista por la Agencia de Asilo de la UE, lo que puede llevar a automatismos en los procesos de revisión.

Tampoco se contempla como **fuentes de COI** en todos los supuestos, a las organizaciones de derechos humanos reconocidas (además del ACNUR), como obliga la jurisprudencia del TEDH¹².

Si bien el art. 28 Reglamento de Cualificación relativo a la **limitación de la libertad de circulación de las personas beneficiarias de protección internacional** dentro del Estado miembro parece estar basado en la jurisprudencia del TJUE¹³. Cabe insistir en la necesidad de preservar al máximo la libertad de movimiento de los refugiados consagrada en el art. 26¹⁴ de la Convención de Ginebra.

CEAR considera que se debe eliminar el art. 44 del Reglamento de Reconocimiento que modifica la Directiva de Residencia de Larga Duración para reanudar el cómputo de 5 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 de proporcionar un procedimiento de asilo común para todos los países de la Unión y un estado uniforme para los beneficiarios de la protección internacional. El SECA deberá crear un espacio de protección y solidaridad en la UE¹⁵. Se confirmaría así la idea de la UE como un espacio único de protección, iniciada con el Programa de Tampere, La Haya y Estocolmo¹⁶ y objetivo también de la Agenda Europea de Migraciones de mayo de 2015¹⁶. La mayor armonización en cuanto a los criterios de elegibilidad, y los procedimientos para el reconocimiento de los estatutos de protección, tendría que llevar aparejado que el beneficiario de la protección internacional pudiera gozar del contenido de la protección en cualquier Estado miembro que aplica estos criterios y procedimientos comunes, y no una limitación.

La limitación en el acceso a la asistencia social en función del estatus legal contradice en sí misma la equiparación en derechos y obligaciones de personas con estatuto de refugiado y personas con protección subsidiaria. La potestad de los Estados miembro de limitar el acceso contradice el pretendido espíritu de armonización de la reforma y se aleja del concepto de medidas de integración positivas que favorezcan la integración.

¹² NA c. UK app. 25904/2007, 17 de Julio de 2008, párr. 119

¹³ Sentencia del TJUE de 1 de marzo de 2016 en los Asuntos C-443/14 y C-444/14

¹⁴ Artículo 28. -- Documentos de viaje. 1. Los Estados Contratantes expedirán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de tal territorio, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional; y las disposiciones del Anexo a esta Convención se aplicarán a esos documentos. Los Estados Contratantes podrán expedir dichos documentos de viaje a cualquier otro refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados; y tratarán con benevolencia a los refugiados que en el territorio de tales Estados no puedan obtener un documento de viaje del país en que se encuentren legalmente.

¹⁵ "Al proporcionar un procedimiento de asilo común para todos los países de la Unión y un estado uniforme para los beneficiarios de la protección internacional, el SECA deberá crear un espacio de protección y solidaridad en la UE"

¹⁶ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES UNA AGENDA EUROPEA DE MIGRACIÓN, Bruselas 13.5.2015, COM (2015) 240 final" Los Tratados de la UE abogan por un estatuto uniforme de asilo, válido en toda la Unión. La Comisión entablará un amplio debate sobre las próximas etapas en el desarrollo del Sistema Europeo Común de Asilo, incluidas cuestiones como un código común de asilo y el reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de asilo"

5. PROPUESTA DE REFORMA DE LA DIRECTIVA DE ACOGIDA¹⁷

Según establece la propuesta las siguientes provisiones se refieren únicamente a las personas solicitantes de protección internacional:

a) Definiciones: aunque la propuesta aporta claridad en las definiciones de conceptos básicos y en la definición de conceptos propios de acogida a continuación se señalan cuestiones relevantes a incluir:

- La propuesta de Directiva define como solicitante de protección internacional a las personas que han formalizado una solicitud de protección sobre la cual todavía no se haya dictado una resolución definitiva. Es necesario que se incluya en el concepto de solicitante a las personas que ya han manifestado su voluntad de protección y no solo a las que han formalizado. Todo ello para asegurar a estas personas el acceso al sistema de acogida durante el periodo previo a la formalización.
- El concepto “miembros de familia”, se amplía a la familia creada después de la salida del país de origen, pero antes de entrar en el de acogida. No se ha añadido a otros miembros de la familia, como los hermanos, que en relación a la acogida pueden ser relevantes y están ya contemplados en la propuesta de Reglamento de Dublín.
- El concepto “personas con necesidades especiales de acogida” sustituye el concepto de vulnerabilidad. Enumera en qué casos se puede considerar que se dan estas necesidades especiales de acogida.
- Introduce el concepto de “fuga” y “riesgo de fuga”, dejando la definición de los criterios objetivos para determinar el riesgo de fuga a la legislación nacional, otorgando gran discrecionalidad a los Estados. Las graves consecuencias que supone el “riesgo de fuga” para la limitación de libertad de movimientos, llegando hasta la detención y la definición indeterminada que deja gran discrecionalidad para los Estados miembros, puede llevar a aplicaciones de medidas como el confinamiento de los solicitantes de manera sistemática en casos del Reglamento de Dublín.

b) Derecho a la información de las personas solicitantes: se reduce el plazo al momento de la formalización, en un modelo común (formulario estándar) para todos los Estados miembros, pero también oralmente y, en su caso, en un lenguaje adaptado a los menores.

d) Limitación de la libertad de movimientos: se introducen nuevos supuestos para fijar la residencia en un determinado lugar cuando haya riesgo de fuga en base en los conceptos de “interés público” u “orden público”, cuando la persona esté incurso en un procedimiento del Reglamento de Dublín o cuando no haya presentado la solicitud en el primer país de entrada irregular o de residencia legal.

e) Detención: la propuesta mantiene la potestad de los estados de detener a los solicitantes de asilo si otras medidas menos coercitivas no pudieran aplicarse de manera efectiva, sólo con el fin de determinar o verificar su identidad o nacionalidad y con el fin de determinar los elementos en los cuales se basa la solicitud de protección que no puedan ser obtenidos en ausencia de detención o exista riesgo de fuga. No establece un plazo máximo.

f) Derecho a la educación: garantiza el acceso a la educación de los menores, incluyendo a los menores bajo detención. El art. 17a.1. permite retirar este derecho a toda persona que se encuentre en un Estado Miembro distinto al requerido según el Reglamento de Dublín. El apartado 3 se limita a garantizar “actividades educativas” al menor pendiente de ser transferido al Estado miembro responsable.

¹⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/proposal_on_beneficiaries_of_international_protection_-_subsidiary_protection_eligibility_-_protection_granted_en.pdf

g) Acceso al mercado laboral: se mejora el plazo para tener autorización de trabajo (6 meses y no más de 3 meses cuando la solicitud esta manifiestamente bien fundada), las garantías para que sea efectivo, y el derecho a recibir un tratamiento equitativo respecto a los nacionales del Estado miembro. Pero se excluye el acceso al mercado laboral para los solicitantes sometidos a procedimientos acelerados por considerar la solicitud infundada, contradictoria, cuando se oculta información o documentación, o la aportada es falsa, cuando la solicitud se utiliza como una estrategia dilatoria para la ejecución de una expulsión, cuando se proviene de un país de origen seguro, o en caso de peligro para la seguridad (supuestos enumerados en el art. 40 (a)-(f) Propuesta de Reglamento de Procedimiento).

h) Acogida:

Condiciones materiales de acogida: se amplía a otros enseres básicos, no alimenticios (según definición en art. 2.7) Se tiene el derecho desde que el solicitante manifiesta su voluntad de solicitar protección. Mantiene la posibilidad de que los solicitantes costeen o reembolsen parte o la totalidad de estas condiciones materiales de acogida, pero detalla los criterios para realizar esta valoración, como el principio de proporcionalidad, de respeto a la dignidad y a la integridad personal y teniendo en cuenta las circunstancias individuales de los solicitantes. Además, el art. 19.1 sólo permite retirar o reducir la asignación económica diaria, pero no el alojamiento, comida, ropa y otros enseres esenciales. Cuando las condiciones materiales de acogida se provean por medio de ayudas financieras o vales, podrán reemplazarse por ayuda en especie.

Nuevos supuestos para reducir o retirar la asignación económica diaria y reemplazar las condiciones materiales de acogida por ayuda en especie: cuando el solicitante se fuga, es devuelto al Estado miembro responsable tras fugarse, incumple gravemente las normas de convivencia, no solicita protección internacional en el primer país de entrada irregular o de estancia legal, o incumple medidas obligatorias de integración.

Valoración de las necesidades especiales de acogida: Importantes mejoras, tanto en el plazo, como por su carácter sistemático y por las especificaciones sobre cómo llevarlo a cabo. Se puede realizar de manera conjunta con el procedimiento de valoración de las necesidades especiales de procedimiento o de manera independiente (21.1), pero en cualquier caso la valoración de las necesidades de acogida no prejuzga las relativas al procedimiento (art. 21.5).

Perfiles de personas con necesidades especiales de acogida: se deberá nombrar a un tutor legal para los menores no acompañados en un plazo máximo de 5 días hábiles desde que manifestó su voluntad de solicitar protección. El art. 24 incluye como novedad la consideración como víctimas de tortura a las víctimas de violencia de género.

Estándar de vida adecuado: se amplía a cualquier alojamiento en especie, y no solo los centros de refugiados. Se introduce el concepto de “estándar de vida digno”, en cumplimiento de la jurisprudencia del TJUE, pero no se define su contenido.

Introducción de limitación de las condiciones materiales de acogida: cuando la persona se encuentra en un Estado miembro distinto a aquél en dónde se requiere su presencia según el Reglamento de Dublín, se excluyen derechos básicos reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, como la educación a los menores (que se restringe a “actividades educacionales adecuadas”), el acceso al trabajo o las condiciones materiales de acogida.

i) Derecho a la salud: se garantiza sin excepción alguna.

j) Sistema de monitoreo y control: se introducen los estándares operacionales, indicadores y guías desarrolladas por la Agencia Europea de Asilo/EASO. Los Estados miembros deberán tener un Plan de Contingencia en caso de que tengan un número desproporcionados de solicitantes de protección internacional.

OBSERVACIONES CEAR

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 que deja la propuesta a los Estados miembros para fijar los criterios definitorios. Incluir la definición de estos conceptos en la propuesta de Reglamento de Reconocimiento redundaría en un mayor grado de armonización.

La definición de la familia remite a la propuesta de Reglamento de Reconocimiento, que no incluye a los hermanos. Por motivos de coherencia, debería referirse a la definición contenida en la Propuesta del Reglamento de Dublín que abarca a los hermanos del solicitante.

No debe excluirse del acceso al mercado laboral a los solicitantes procedentes de países de origen seguros (art. 15 Directiva de Acogida.), ya que supondría un trato discriminatorio por nacionalidad contrario a los artículos 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y 14 del CEDH.

Garantizar de manera absoluta el derecho a la educación de los menores detallado en el art. 14 de la Directiva de Acogida, en los mismos términos que el derecho a la salud establecido en el art. 18 Directiva de Acogida. **Debe por tanto eliminarse la restricción prevista en el art. 17a que prevé unas “actividades educacionales adecuadas” para el menor a la espera de su traslado** al Estado miembro responsable, lo que es contrario a los art. 14 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Adoptar una perspectiva de incentivos positivos para evitar los movimientos secundarios, que sustituya la opción sancionadora contenida en la Propuesta de excluir las condiciones de acogida, reducirlas, retirarlas o remplazarlas, limitar la libertad de circulación y ampliar los supuestos de detención administrativa. Ello **es especialmente desproporcionado en el caso de no solicitar protección internacional en el primer país de entrada irregular o de estancia legal ya que se puede desconocer esta obligación que en ningún es exigible a los solicitantes de asilo recién llegados.**

Se amplían los **supuestos de detención** sin la valoración de inexistencia de otras medidas alternativas menos coercitivas **manteniendo la posibilidad de detención a menores.**

CEAR exige en materia de detención la efectiva aplicación de las previsiones contenidas en la Directiva actual y en la Propuesta respecto a la obligación de un análisis individualizado y la valoración e inexistencia de otras medidas alternativas menos coercitivas en concordancia con lo establecido en diversas sentencias del TEDH. En este sentido el Tribunal determina. *“Dans de telles conditions, la Cour juge que la présence en rétention d’un enfant accompagnant ses parents n’est conforme à l’article 5 § 1 f) qu’à la condition que les autorités internes établissent qu’elles ont recouru à cette mesure ultime seulement après avoir vérifié concrètement qu’aucune autre moins attentatoire à la liberté ne pouvait être mise en œuvre”¹⁸.*

La limitación de la libertad de movimientos prevista en el art. 7 de la Directiva de Acogida, con base en los conceptos de “interés público” u “orden público” que carecen de definición armonizada en la Directiva de Acogida, puede vulnerar el derecho del art. 6 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y el art. 5 de la CEDH que establecen el derecho a la libertad y seguridad.

Es necesario homogenizar los estatutos de protección, eliminando las diferencias entre el estatuto de Refugiado y la Protección Subsidiaria en cuanto al periodo del permiso de residencia, la renovación y la limitación de la asistencia social para los beneficiarios de protección subsidiaria.

6. PROPUESTA DE REGLAMENTO RELATIVO A LA AGENCIA DE ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA

La EASO actual será sustituida por la “Agencia de Asilo de la Unión Europea” para poner de relieve el mandato reforzado de la Agencia. La nueva agencia será una agencia de pleno derecho.

La propuesta de Reglamento prevé:

1. Mejorar la cooperación práctica y el intercambio de información en materia de asilo

Aunque dichas funciones no son totalmente nuevas para la Agencia, la propuesta establece la obligación, para la Agencia y los Estados miembros, de cooperar y de intercambiar información, lo que es imprescindible para el correcto funcionamiento del SECA.

La Agencia deberá desarrollar su propia capacidad de recopilación y análisis de la información sobre la situación del asilo en la Unión Europea y en terceros países, para poder ayudar a los Estados miembros a comprender mejor los factores de la migración a la Unión y dentro de esta y estar más preparados. La Agencia creará bases de datos factuales, legales y de jurisprudencia sobre la aplicación e interpretación de los instrumentos de la Unión, nacionales e internacionales en materia de asilo.

Igualmente, la Agencia asumirá obligaciones adicionales derivadas de la reforma del sistema Dublín. En particular deberá prestar a los Estados miembros el apoyo necesario para operar y gestionar el mecanismo corrector contemplado en la propuesta de Reglamento sobre Dublín. Asimismo, la Agencia seguirá desempeñando las labores de formación a miembros de las administraciones nacionales, órganos jurisdiccionales y servicios nacionales competentes en materia de asilo.

OBSERVACIONES CEAR

La propuesta no menciona en su artículo 4 a las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil ni al Foro consultivo como fuentes de información en la que basarse para realizar el análisis de la situación del derecho de asilo.

En lo que se refiere a la creación de bases de datos en el artículo 5 no se precisa si estas bases de datos serán públicas ni quién podrá tener acceso a ellas.

La redacción del art. 6 es muy escueta y se echa de menos la mención de unos mecanismos concretos para dar cumplimiento a las nuevas funciones de la Agencia con respecto al nuevo sistema de Dublín, por ejemplo, un sistema de intercambio sobre la situación social de los solicitantes sujetos a traslado y la intervención de la Agencia en el Mecanismo Correctivo de Reubicación.

2. Garantizar una mayor convergencia en la evaluación de las necesidades de protección en toda la UE

A pesar de los resultados logrados por el SECA, sigue habiendo considerables disparidades entre los Estados miembros en cuanto a las tasas de reconocimiento del estatuto de refugiado, la naturaleza y la calidad de la protección internacional otorgada y, en general, el resultado de los procedimientos. Para garantizar una mayor convergencia y hacer frente a las disparidades en la evaluación de las solicitudes de protección internacional, la propuesta encomienda a la Agencia la tarea de coordinar a los Estados miembros para desarrollar un análisis común que oriente sobre la situación en los terceros países de origen.

Según establece el artículo 8 la Agencia será un centro de recogida de información pertinente, fiable y actualizada sobre los países de origen de los solicitantes de protección internacional, incluyendo información respecto de los menores y de las personas vulnerables. La información será recabada de las organizaciones gubernamentales, no

gubernamentales e internacionales, así como de las instituciones, agencias, organismos y oficinas y el Servicio Europeo de Acción Exterior de la UE. La Agencia desarrollará un portal que recoja información sobre los países de origen (art. 8b) y establecerá unas metodologías comunes para la elaboración de informes sobre la situación de los países de origen. Igualmente coordinará las iniciativas nacionales que produzcan información sobre los países de origen mediante el establecimiento de redes de información (art. 9) que deberán utilizarse para el intercambio y la actualización de los informes nacionales, además de como sistema de consulta.

Otra tarea de la Agencia será ayudar a la Comisión Europea a revisar periódicamente la situación en los terceros países que figuran en la lista común de la UE de países de origen seguros, incluidos los que hayan sido suspendidos por la Comisión y los que hayan sido retirados de la lista (art. 11). La función de la Agencia es de asistencia a la Comisión, a petición de ésta

OBSERVACIONES CEAR

En cuanto al portal y las redes de información, la propuesta no precisa quién tendrá acceso a ellos. Se debería garantizar el acceso público a ambos. El art. 10 relativo al análisis común de la información sobre los países de origen debería referirse a los criterios de valoración de país de origen establecidos por el TEDH¹⁹ y mencionar todos los motivos de persecución y todos los posibles daños graves.

La Agencia debería tener un papel más activo, debiendo ser obligatoria su intervención en la configuración de la lista común de países de origen seguros en lugar de ser condicionada a la petición de la Comisión.

3. Promover el Derecho de la UE y las normas operativas en materia de asilo

La Agencia, por iniciativa propia o a petición de la Comisión Europea, elaborará normas operativas sobre la aplicación de los instrumentos del Derecho de la UE en materia de asilo e indicadores para controlar el cumplimiento de dichas normas. Igualmente podrá elaborar orientaciones y buenas prácticas y proporcionar a los Estados miembros que las soliciten, las competencias o la asistencia técnica y operativa necesarias para aplicar estas normas, orientaciones o buenas prácticas.

4. Supervisar y evaluar la aplicación del SECA

La propuesta de Reglamento, en su art. 1, establece que la Agencia “velará por la aplicación eficaz y uniforme del Derecho de la Unión en materia de asilo en los Estados miembros”, si bien según el procedimiento detallado en el Capítulo 5, la Agencia actúa en estrecha cooperación con la Comisión y ésta interviene en última instancia para adoptar recomendaciones u otras medidas dirigidas a Estados miembros para subsanar deficiencias graves (art. 15).

La propuesta de Reglamento asigna a la Agencia una nueva tarea, la de supervisar y evaluar todos los aspectos del SECA. Supervisará, en estrecha colaboración con la Comisión Europea, el cumplimiento por los Estados miembros de las normas y verificará los sistemas de asilo y acogida y la capacidad de los Estados miembros para gestionar estos sistemas de manera eficaz, sobre todo en periodos de presión migratoria desproporcionada. Para llevar a cabo su tarea de supervisión, la Agencia creará equipos de expertos, compuestos por expertos de la Agencia y de la Comisión Europea y redactará un informe con sus conclusiones, que se transmitirá a la Comisión Europea. Si la Agencia detecta unas deficiencias en un Estado miembro, el director ejecutivo de la Agencia presentará un proyecto de recomendaciones que deberá exponer las medidas necesarias para solventar dichas deficiencias. Se invitará al Estado miembro a presentar un plan de acción para aplicar las recomendaciones en el plazo máximo de nueve meses.

Si transcurrido este plazo, el Estado miembro sigue incumpliendo las normas y pone en peligro el funcionamiento del SECA, la Comisión hará su propia evaluación del plan de acción y de la gravedad de las deficiencias. La Comisión aprobará unas recomendaciones, indicando un plazo para su aplicación. En caso de que el Estado miembro siguiera incumpliendo las normas, la Comisión podrá adoptar otras medidas que requieran la intervención de la Agencia en apoyo del Estado.

¹⁹ Entre otras sentencias ver N.A v. UK 25904/2077, de 17 de julio de 2008 y Gaforov c. Rusia de 21 de octubre de 2010

OBSERVACIONES CEAR

El refuerzo del mandato de la nueva Agencia en materia de evaluación y supervisión de la aplicación del SECA es un aspecto positivo, pero conviene recordar que según el art. 17.1 del TUE es la Comisión la que vela por que se apliquen los Tratados y supervisa la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Convendría pues modificar la redacción del art.1 para ponerla en conformidad con el art. 17 del TUE en lo que a competencias se refiere.

El mecanismo de supervisión y evaluación (art. 13) debería contemplar la aportación de información por parte de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales. Por otra parte, la comunicación de los planes de contingencia prevista en el art. 13.3 debería ser una obligación para los Estados miembros en vez de una posibilidad, en consonancia con el art. 28 de la propuesta de modificación de la Directiva de Acogida y prever expresamente que sean objeto de supervisión.

5. Proporcionar una mayor asistencia técnica y operativa a los Estados miembros

La propuesta de Reglamento amplía considerablemente las funciones de la Agencia en lo que respecta a la asistencia técnica y operativa. Los Estados miembros podrán solicitar la asistencia de la Agencia en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de asilo, en particular cuando sus sistemas de asilo y acogida estén sometidos a una presión desproporcionada. La asistencia técnica y operativa podrá incluir el control de los nacionales de terceros países, el registro de las solicitudes de protección internacional y, a petición de los Estados miembros, el examen de dichas solicitudes y el suministro de información sobre los procedimientos de asilo, incluida la reubicación (art. 21).

Equipos de apoyo al asilo y reserva de intervención en materia de asilo:

La Agencia desplegará equipos de apoyo al asilo para proporcionar asistencia técnica y operativa a los Estados miembros. Estarán compuestos por expertos del personal de la Agencia, expertos de los Estados miembros o expertos enviados por los Estados miembros en comisión de servicios. El Consejo de Administración de la Agencia decidirá el número y los perfiles de los expertos. Los equipos de apoyo al asilo incluirán unos intérpretes que los Estados miembros podrán destinar o poner a disposición por videoconferencia. La duración mínima de la misión de los expertos se fija en 30 días para garantizar la continuidad del despliegue. Con vistas a periodos de presión desproporcionada sobre los sistemas nacionales de asilo y acogida, se contempla una reserva de expertos puestos a disposición inmediata de la Agencia (“reserva de intervención en materia de asilo”). El Consejo de Administración de la Agencia decidirá el perfil de los expertos de dicha reserva de intervención, así como la cuota con la que cada Estado miembro contribuirá en la constitución de una reserva mínima de 500 expertos.

Un plan operativo, que será vinculante para la Agencia y los Estados miembros, será establecido por el director ejecutivo y el Estado miembro de acogida. Expondrá con más detalle que lo que preveía el reglamento anterior, las condiciones para la prestación de la ayuda técnica y operativa y el despliegue de los equipos de apoyo al asilo o de los expertos de la reserva de intervención (art. 19).

En caso de presión desproporcionada sobre el sistema de asilo y acogida, la Agencia organizará un conjunto de medidas operativas y técnicas y desplegará expertos de la reserva de intervención en materia de asilo así como expertos de su propio personal. El art. 22 detalla los plazos para el despliegue de los expertos de los Estados miembros y los de la reserva de intervención.

OBSERVACIONES CEAR

No se define lo que se entiende por presión desproporcionada. Se deberían incluir los indicadores necesarios para permitir dicha definición

7. Foro Consultivo

La Agencia creará un Foro Consultivo que garantizará un diálogo directo entre la Agencia y las organizaciones pertinentes de la sociedad civil y con los organismos competentes que trabajen en el ámbito de la política de asilo a nivel local, regional, nacional, de la UE e internacional. Integrará, entre otros, la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE, la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros y el ACNUR. En la explicación detallada de las disposiciones de la propuesta, se insiste en la nueva situación del Foro Consultivo, que “debe ser independiente de la agencia y, con este fin, dejará de estar presidido por el director ejecutivo”.

Por otra parte, su cometido no varía mucho con respecto al del Foro Consultivo actual: formular sugerencias al Consejo de Administración sobre los programas de trabajo anuales y plurianuales; proporcionar información al Consejo de Administración sobre la situación del asilo en la UE y proponer medidas de seguimiento del informe anual sobre la situación del asilo en la UE; y comunicar al director ejecutivo y al Consejo de Administración las conclusiones y recomendaciones de conferencias y seminarios y los resultados de estudios realizados por cualquier miembro del Foro que sean de interés para la labor de la Agencia.

OBSERVACIONES CEAR

El art. 48 de la propuesta relativo al Foro Consultivo no hace referencia a su presidencia (tampoco lo hacía el art.51 ni el art. 31.j) del antiguo Reglamento) y sí, establece que el Consejo de Administración de la Agencia decidirá, a propuesta del director ejecutivo, sobre la composición y los métodos de trabajo del Foro así como sobre las modalidades de transmisión de la información al Foro Consultivo. Por lo que es difícil concluir que el Foro Consultivo contemplado en la propuesta será más independiente que el Foro actual.

El art. 48 establece que “la Agencia creará un Foro Consultivo” sin precisar qué ocurrirá con el Foro Consultivo actual.

Se necesita reforzar el papel del Foro consultivo y hacerlo más operativo. Se debería abrir de forma permanente para los miembros del Foro una vía de comunicación ágil sobre las disfunciones que surjan en los Estados miembros. Además, la Agencia debería tener en cuenta la información proporcionada por los miembros del Foro para proceder al análisis sobre la situación del asilo contemplado en el art. 4 y llevar a cabo el análisis de los sistemas de asilo y sus tareas de supervisión previstos en el Capítulo 5.

7- CONCLUSIONES

Desde 1999, la Unión Europea ha venido trabajando en la consecución de un Sistema Europeo Común de Asilo para armonizar la normativa de protección internacional, las condiciones de acogida y otros aspectos relativos al procedimiento de asilo.

Lamentablemente, en la actualidad, persisten numerosas divergencias entre los sistemas nacionales de asilo de los distintos países de la Unión Europea y esto origina que las personas solicitantes de asilo y refugiadas reciban un tratamiento diferente en función del estado donde presentan su solicitud. A pesar de que en 2013 se aprobaron una serie de normas que representaron un avance hacia el Sistema Europeo Común de Asilo, la legislación comunitaria sobre protección internacional continúa sin ser aplicada de forma coherente en el conjunto de la Unión Europea.

En este contexto, se hace necesaria una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) que armonice las legislaciones nacionales o –en su defecto– la introducción de un sistema común de reconocimiento mutuo de resoluciones en materia de asilo entre todos los países miembros de la UE, pero todo ello debe hacerse en respeto a los derechos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas. Por ello, todas las medidas adoptadas en la reforma deben basarse en el respeto y la garantía de los derechos de las personas que sufren persecución y no suponer un retroceso de los mismos.

8- PROPUESTAS

- Eliminar las limitaciones introducidas en la propuesta de reforma relativas al acceso a la asistencia jurídica gratuita, a las grabaciones de las entrevistas, a la valoración de la documentación, así como la obligación de solicitar protección internacional en el primer país de llegada.
- Suprimir la exclusión del efecto suspensivo automático de los recursos, la limitación del acceso a un recurso efectivo en determinados supuestos y la exigencia de la carga de la prueba al solicitante de protección internacional.
- Establecer las mismas garantías procedimentales que en el procedimiento ordinario y en los procedimientos acelerados, fronterizos y en caso de solicitudes posteriores. Para ello es necesario eliminar el recorte de garantías establecido con respecto a estos procedimientos como la reducción de los plazos, inclusión de nuevos supuestos de aplicación incluyendo, entre otros, a los menores no acompañados y a las personas que abandonan el Estado miembro responsable.
- Incluir en la definición de solicitante de protección internacional no solo a personas que hayan formalizado su solicitud sino también a aquellas que hayan manifestado su voluntad de solicitar protección con el fin de asegurarles el acceso al sistema de acogida durante el periodo previo a la formalización. También es fundamental ampliar el concepto de miembros de la familia contenido en la Directiva de Acogida extendiéndolo a los hermanos. Esto evitaría situaciones de desamparo que en muchas ocasiones afectan a menores no acompañados, cuyos únicos vínculos familiares en un Estado miembro son los hermanos.
- Clarificar conceptos como “fuga” o “riesgo de fuga”, “estándares de vida dignos”, “registro” y “presentación de la solicitud de protección internacional” así como la redacción de la cesación, revocación, fin o denegación de la renovación.
- Equiparar los derechos de las personas con protección internacional independientemente del tipo de protección concedida y garantizar el acceso de las mismas a los mismos derechos de los nacionales de los Estados miembro sin condicionar el ejercicio de los derechos a la participación efectiva en las medidas de integración.
- Garantizar una protección efectiva a las personas en situación de especial vulnerabilidad identificándolas adecua-

damente, eliminando la aplicación a las mismas de procedimientos acelerados, ampliando los supuestos de cláusulas discrecionales, mejorando la transmisión entre los Estados miembros de información sobre los casos y manteniendo la asunción de responsabilidad por razones humanitarias o culturales. Es necesario mantener la redacción del Reglamento actual en relación con la decisión de cualquier Estado miembro para decidir examinar una solicitud de protección internacional que le sea presentada aun cuando este examen no le incumba.

- Garantizar la aplicación del interés superior del menor en todos los supuestos, así como su acceso al derecho a la educación. También se debe eliminar la aplicación a los menores no acompañados de procedimientos acelerados y fronterizos, así como la posibilidad de su detención.

- Eliminar el supuesto de revisión y la obligatoriedad de la revocación del estatuto de refugiado en caso de peligro para la seguridad del Estado Miembro o la comunidad e incluir en todos los supuestos de revocación criterios restrictivos de aplicación.

- Establecer una perspectiva de incentivos positivos para evitar los movimientos secundarios en vez de aplicar sanciones tales como procedimientos acelerados y denegación de la solicitud por retirada implícita. Se hace necesario eliminar las sanciones incluidas en la propuesta relativas al incumplimiento de la obligación de presentar la solicitud, abandono del Estado miembro responsable o del lugar de residencia entre otras.

- Garantizar un reparto sostenible y equitativo de responsabilidades en la acogida de las personas refugiadas entre los Estados miembro. Para ello es fundamental mantener el criterio de cese de responsabilidad ya que la eliminación del cese no garantizará dicha equidad a los Estados miembros que son frontera exterior de la UE. También es fundamental que se revise el mecanismo corrector previsto en la propuesta ya que el criterio del 150% de la capacidad de acogida es muy elevado y puede afectar gravemente los sistemas de acogida de los Estados miembro. Se debe basar su activación en criterios adaptados a la realidad de cada Estado miembro en lo que se refiere a la capacidad de acogida. También se deben eliminar las barreras al acceso al procedimiento de asilo que supone la aplicación de este mecanismo previamente a la determinación del Estado miembro responsable, así como el carácter automático de su aplicación con el fin de evitar que no se hagan análisis individuales o se identifiquen situaciones de vulnerabilidad y eliminar la discrecionalidad de los Estados.

- Garantizar la libertad de movimiento sin condicionarla a aquellos supuestos en los que se reciben prestaciones sociales específicas vinculándolo a la mejora de la integración de la persona con estatuto de protección internacional concedido.

- Eliminación de la aplicación de conceptos restrictivos como, entre otros, el concepto de país seguro, tercer país de origen seguro y primer país de asilo que tienen graves implicaciones en las personas en situación de especial vulnerabilidad como menores, menores no acompañados, personas con necesidades especiales, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con menores de edad, personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos. También es fundamental la supresión de otros conceptos y criterios restrictivos como la valoración obligatoria de huida interna sin contemplar todos los criterios establecidos por el ACNUR, la denegación de solicitudes con base en las “circunstancias creadas por el solicitante” y la extensión de las cláusulas de exclusión sin juicio de proporcionalidad.

- Eliminar la exclusión el acceso al mercado laboral a las personas solicitantes de protección internacional procedentes de un país seguro.

- Establecer la excepcionalidad de la detención incluyendo la valoración de otras medidas alternativas menos coercitivas y eliminando la posibilidad de detención de menores de edad.

- Fomentar la solidaridad entre los Estados miembros en la acogida de las personas refugiadas evitando una rebaja de los estándares mínimos de acogida y aliviando el peso en la misma de los países que constituyen frontera exterior.

CEA(R)

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

REFUGIADOS

