

# PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

---

*Documento de sesión*

FINAL  
**A6-0182/2007**

14.5.2007

## **INFORME**

sobre el asilo: cooperación práctica, calidad del proceso de toma de decisiones  
en el sistema europeo común de asilo  
(2006/2184(INI))

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Hubert Pirker

## ÍNDICE

|  | <b>Página</b> |
|--|---------------|
| PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO .....                         | 3             |
| EXPOSICIÓN DE MOTIVOS .....  | 10            |
| OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS DE LA MUJER E IGUALDAD DE<br>GÉNERO ..... | 13            |
| PROCEDIMIENTO .....  | 17            |

## PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

### sobre el asilo: cooperación práctica, calidad del proceso de toma de decisiones en el sistema europeo común de asilo (2006/2184(INI))

*El Parlamento Europeo,*

- Visto el artículo 63, puntos 1 y 2, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea,
- Vista la Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado<sup>1</sup>,
- Vista la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida<sup>2</sup>,
- Visto el Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país<sup>3</sup>,
- Vista la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros<sup>4</sup>,
- Visto el Programa de La Haya de los días 4 y 5 de noviembre de 2004,
- Vista su posición de 27 de septiembre de 2005<sup>5</sup> sobre la propuesta modificada de Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado,
- Vista la Comunicación de la Comisión sobre la cooperación práctica reforzada - Nuevas estructuras, nuevos planteamientos: Mejora de la calidad del proceso de toma de decisiones en el sistema europeo común de asilo (COM(2006)0067),
- Vista la Comunicación de la Comisión relativa a la adaptación de las disposiciones del título IV del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea referentes a las competencias del Tribunal de Justicia, con el fin de garantizar una protección jurisdiccional más efectiva (COM(2006)0346),
- Visto el artículo 45 de su Reglamento,

---

<sup>1</sup> DO L 326 de 13.12.2005, p. 13.

<sup>2</sup> DO L 304 de 30.9.2004, p. 12.

<sup>3</sup> DO L 50 de 25.2.2003, p. 1.

<sup>4</sup> DO L 31 de 6.2.2003, p. 18.

<sup>5</sup> DO C 227 E de 21.9.2006, p. 46.

- Vistos el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior y la opinión de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género (A6-0182/2007),
  - A. Considerando que la primera fase de la introducción del sistema común de asilo finalizó con la adopción de los cuatro instrumentos previstos en el artículo 63, punto 1, del Tratado CE; considerando que existen dificultades tanto políticas como técnicas que deben ser superadas para alcanzar la segunda fase del sistema europeo de asilo que tiene como objetivo introducir un procedimiento común de asilo y un estatuto unificado para las personas que tiene derecho a asilo o a protección subsidiaria, y en la esperanza de que se mantenga el año 2010 como plazo previsto,
  - B. Considerando que ya ha apoyado la definición de «refugiado» en la Directiva 2004/83/CE del Consejo, y que dicha definición tiene por ello también vigencia para la presente resolución,
  - C. Considerando que la adopción de directivas para la aplicación de normas comunes constituye sólo un primer paso, y que esta fase debe ir seguida necesariamente de una aplicación apropiada de las disposiciones adoptadas a escala de la Comunidad en todos los Estados miembros; considerando que el control de esta aplicación por la Comisión reviste una importancia esencial y que por ello tienen que facilitarse los recursos correspondientes para esa misión,
  - D. Considerando que los instrumentos adoptados hasta ahora en el ámbito del asilo sólo han establecido normas mínimas; considerando que debe vencerse la tendencia a aceptar un mínimo común denominador con objeto de evitar una degradación de la protección y de la calidad de la acogida, de los procedimientos y de la protección,
  - E. Considerando que el Consejo Europeo pidió al Consejo y a la Comisión en el Programa de La Haya de los días 4 y 5 de noviembre de 2004 que establecieran estructuras apropiadas, que incluyeran a los servicios nacionales de los Estados miembros competentes en materia de asilo, para facilitar la cooperación práctica, y considerando que la intensificación de esta cooperación práctica, así como del intercambio de información y del intercambio de procedimientos acreditados entre los Estados miembros, constituye un importante medio para lograr la introducción de un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme,
  - F. Considerando que el refuerzo de la confianza mutua constituye la piedra angular para el establecimiento del sistema común de asilo, y que una cooperación práctica y regular entre los distintos niveles administrativos competentes para las mismas misiones en los Estados miembros, desarrollada de manera transparente con las funciones de información adecuadas, incluida la información al Parlamento Europeo, es lo más apropiado para generar dicha confianza; considerando que el refuerzo de la confianza mutua es necesario para garantizar la calidad e incrementar la confianza de la opinión pública en la gestión de las cuestiones de asilo, con lo que se facilitará la consecución de un proceso menos contradictorio y más eficiente,
  - G. Considerando que una aplicación eficiente de la política de asilo presupone la persecución de varios objetivos complementarios como, por ejemplo, la mejora de la calidad de la toma de decisiones, la tramitación rápida y segura de las solicitudes de

protección, así como la organización de campañas de información en los países de origen y de tránsito para presentar las posibilidades de inmigración legal, las modalidades de adquisición del estatuto de refugiado o de la protección humanitaria, los peligros del tráfico de seres humanos, en especial para las mujeres y los menores no acompañados, y las consecuencias de la inmigración ilegal y del no reconocimiento del estatuto de refugiado,

- H. Considerando que, para la mejora de la calidad de la tramitación de las solicitudes de asilo y para reducir con ello el número de procedimientos judiciales y los retrasos en los procedimientos, puede resultar oportuno recurrir al apoyo de organizaciones pertinentes como, por ejemplo, el ACNUR, que han desarrollado métodos para apoyar a las autoridades en la mejora de la calidad de su toma de decisiones (Iniciativa de calidad),
- I. Considerando que el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior declaró los días 27 y 28 de abril de 2006 que debía fomentarse la introducción de un procedimiento unificado para evitar retrasos y prestar con ello una contribución concreta a la mejora de la eficacia de los procedimientos,
- J. Considerando que los Estados miembros, a pesar de la existencia de un conjunto común de medidas básicas adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en el ámbito del asilo, siguen estableciendo medidas y adoptando decisiones a escala nacional que tienen repercusiones sobre los demás Estados miembros, en particular, en lo que respecta a la concesión de la protección internacional,
- K. Considerando que el artículo 29 de la Directiva 2005/85/CE prevé la elaboración de una lista mínima común de terceros países considerados de origen seguros; considerando que resulta desafortunado, por una parte, que esta lista no haya sido todavía elaborada y, por otra, que el Consejo no tuviera en cuenta el dictamen del Parlamento al adoptar esa Directiva, por lo que ahora está pendiente un recurso con vistas a la anulación de la Directiva 2005/85/CE ante el Tribunal de Justicia Europeo (el Tribunal de Justicia); considerando que tal lista, que debe adoptarse con arreglo al procedimiento de codecisión, sería claramente un factor clave para la introducción de un sistema común de asilo y para las decisiones rápidas en materia de estatuto; considerando que la inclusión de un país en esa lista no significa automáticamente que se rechazará básicamente el asilo a los solicitantes de asilo de ese país, sino más bien que, según la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el estatuto de los refugiados, tal como fue modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967 (Convención de Ginebra), se procederá a una evaluación individual de cada solicitud,
- L. Considerando que debe lamentarse que el Consejo no haya considerado necesario aplicar, para la elaboración de la lista de terceros países considerados de origen seguros, el procedimiento de codecisión, y que se espera con interés la sentencia que el Tribunal de Justicia dictará sobre este asunto,
- M. Considerando que los Estados miembros tienen que disponer de informaciones de alta calidad sobre la situación actual de peligrosidad en los países de origen si deben garantizar unos procedimientos fiables y leales que aseguren el respeto de los derechos de los demandantes de asilo,

- N. Considerando que la violencia y la amenaza de violencia contra las mujeres constituyen una violación del derecho a la vida, a la seguridad, a la libertad, a la dignidad y a la integridad física y emocional, y una grave amenaza para la salud física y mental de las víctimas de este tipo de violencia,
- O. Considerando que, aunque haya dificultades técnicas y políticas que obstaculizan el aprovechamiento común de la información sensible sobre los países de origen, deberá en definitiva crearse con seguridad una base de datos común sobre los países de origen, de modo que todas las personas implicadas en el procedimiento puedan basarse en informaciones idénticas cuando examinen una solicitud individual,
- P. Considerando que para la mejora del procedimiento de toma de decisiones es necesario incrementar el nivel de formación de los funcionarios que adoptan tales decisiones,
- Q. Considerando que el procedimiento más apropiado para permitir al Tribunal de Justicia garantizar la unidad del Derecho comunitario es el procedimiento de remisión de cuestiones prejudiciales previsto en el artículo 234 del Tratado CE, y que una parte esencial de este procedimiento es el principio según el cual cualquier órgano jurisdiccional nacional puede dirigirse al Tribunal de Justicia; considerando, sin embargo, que el Tribunal de Justicia sólo tiene desafortunadamente competencias, sobre la base de la excepción a ese principio establecida en el artículo 68 del Tratado CE, para interpretar las disposiciones en el ámbito del asilo que le hayan sido sometidas por los tribunales nacionales de última instancia,
1. Se congratula de los esfuerzos realizados para mejorar la cooperación práctica en el sistema europeo común de asilo, y considera que una mejora de la calidad en los procedimientos y en las decisiones redundará en interés tanto de los Estados miembros como de los solicitantes de asilo;
  2. Reafirma la necesidad de una política común de asilo proactiva de la UE, basada en la obligación de admisión de los solicitantes de asilo y en el respeto del principio de no devolución; recuerda, a ese respecto, el papel fundamental de una Política Exterior y de Seguridad Común, que promueva y salvaguarde los principios democráticos y los derechos fundamentales;
  3. Reitera enérgicamente que el objetivo final de la introducción de un sistema común de asilo es garantizar una protección, una evaluación de las solicitudes de asilo individuales y unos procedimientos de alta calidad, que desemboquen en unas decisiones justas y debidamente documentadas; señala que una mejora de la calidad de la toma de decisiones debe garantizar a los que necesitan protección la posibilidad de entrar en el territorio de la UE sin correr peligro alguno y de ver sus solicitudes debidamente tramitadas y asegurar una aplicación estricta de las normas internacionales en materia de derechos humanos y de refugiados, particularmente del principio de no devolución;
  4. Condena las posibilidades manifiestamente insuficientes de la Comisión para controlar la aplicación de las distintas directivas en el ámbito del asilo, e insta a los Estados miembros a facilitar su misión a la Comisión presentándole sistemáticamente un cuadro de equivalencias en el que se indique con qué medidas se han aplicado las distintas disposiciones de esas directivas;

5. Pide al Consejo y a la Comisión que actúen para fomentar en todos los Estados miembros la introducción de un procedimiento unificado que permita aumentar la rapidez y la eficiencia de la toma de decisiones, para asegurar que el estatuto de refugiado se conceda tan pronto como sea posible a todos los que tengan derecho a él;
6. Señala, en relación con las condiciones y las modalidades para la concesión de la protección internacional y, en particular, de la protección subsidiaria, que continuará habiendo diferencias entre los Estados miembros y seguirá existiendo el «asylum shopping» (presentación de solicitudes de asilo múltiples) mientras las disposiciones jurídicas en vigor en el ámbito del asilo estén basadas en normas mínimas y se elaboren con arreglo al mínimo común denominador;
7. Señala expresamente que uno de los instrumentos adoptados en el ámbito del asilo tiene por objeto limitar los llamados movimientos «secundarios»; insta ya ahora a los Estados miembros a trabajar concretamente con vistas a la máxima convergencia posible entre sus respectivas políticas de asilo;
8. Considera que una de las mejoras que deben introducirse en el sistema de asilo de la UE debería consistir, en interés de una mayor solidaridad, en repartir mejor la carga que soportan en especial los Estados miembros situados en las fronteras exteriores de la UE, y espera ya ahora con interés la evaluación del Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (Reglamento Dublín II) por parte de la Comisión, así como las posibles propuestas en este ámbito;
9. Considera que debe velarse por que los funcionarios competentes para el reconocimiento del estatuto de refugiado dispongan de una sólida formación basada en un currículum europeo, incluida la posibilidad de introducir titulaciones obligatorias o un nivel obligatorio de titulación;
10. Pide que se lleven a cabo campañas de información en los países de origen y de tránsito para dejar claros a los migrantes potenciales tanto los riesgos de la inmigración ilegal como las consecuencias del no reconocimiento del estatuto de refugiado así como el alcance de la inmigración legal y la posibilidad de solicitar el asilo en casos justificados, así como los peligros del tráfico de seres humanos, especialmente para las mujeres y los menores no acompañados;
11. Pide —una vez que se hayan agotado los recursos judiciales— una aplicación leal y rápida de las medidas aplicables a las personas que no han obtenido el estatuto de refugiado o que han sido privadas de dicho estatuto en el pleno respeto de la dignidad humana y de los derechos fundamentales de las personas que haya que repatriar; pide además, a ese respecto, el establecimiento en el más breve plazo posible de un procedimiento de repatriación de la UE;
12. Pide una aplicación leal y rápida de las medidas aplicables a las personas que han obtenido el estatuto de refugiado o la protección humanitaria, con objeto de permitir condiciones de vida decentes, la integración eficaz en la vida social y política y la

participación activa en las decisiones de la comunidad de acogida;

13. Pide a la Comisión que suprima lo más rápidamente posible las dificultades técnicas y políticas para la introducción de una base de datos común sobre los países de origen; considera que una base de datos de la UE debe operar como un sistema abierto, de modo que todas las personas implicadas en el procedimiento puedan basarse en informaciones idénticas cuando examinen una solicitud individual; espera que pueda encontrarse una solución pragmática al problema del multilingüismo;
14. Acoge con satisfacción, por una parte, los anteriores esfuerzos de la Comisión, con arreglo a lo previsto en el artículo 29 de la Directiva 2005/85/CE, para elaborar una lista de países de origen seguros, pero recuerda, por otra, la sentencia pendiente en el recurso de anulación interpuesto ante el Tribunal de Justicia referente a esa Directiva, por lo que actualmente está suspendida la elaboración de tal lista, y pide al Consejo que tenga en cuenta esos elementos contrapuestos y que tome en consecuencia sus decisiones; señala además que el concepto de tercer país seguro no exime a los Estados miembros de sus obligaciones con arreglo al Derecho internacional, en especial en lo que respecta a las disposiciones establecidas en la Convención de Ginebra referentes al principio de no devolución y a la evaluación individual de cada solicitud de asilo;
15. Considera que la coordinación de las actividades en relación con la cooperación práctica en el ámbito del asilo debe seguir siendo misión de la Comisión que debe disponer para ello de recursos adecuados; pide a la Comisión que, en el informe que presentará a principios de 2008 sobre los progresos en la primera fase de las actividades, se pronuncie a favor de esta opción y, si elige otra opción, que justifique por qué se considera necesaria la creación de una nueva estructura en forma de una «Oficina Europea de Apoyo», debiéndose tener en cuenta a ese respecto la relación costes-beneficios; considera que, si la Comisión prevé la creación de una «Oficina Europea de Apoyo», ello debe estar sujeto a la obligación estricta de incluir garantías en cuanto a su transparencia y responsabilidad;
16. Pide a los Estados miembros que cooperen plenamente con el ACNUR, que le presten el apoyo apropiado y que procedan a una «Iniciativa de calidad» y publiquen los resultados de esta operación para que puedan conocerse y fomentarse las mejores prácticas para la tramitación de las solicitudes de protección internacional;
17. Subraya la necesidad de crear centros de acogida con estructuras separadas para familias, mujeres y niños y estructuras adaptadas para ancianos y discapacitados solicitantes de asilo; pide que se evalúen las condiciones de acogida en el marco de la aplicación de la Directiva 2003/9/CE; subraya, a ese respecto, que las posibilidades que ofrece el nuevo Fondo Europeo para los Refugiados deben aprovecharse plenamente;
18. Acoge con satisfacción las medidas planeadas por la Comisión para apoyar a los Estados miembros que soportan una fuerte presión para que puedan hacer frente a los problemas relacionados con la acogida de los solicitantes de asilo y el examen de las solicitudes de asilo, en particular y sobre todo mediante el envío de equipos de expertos de los que formarán parte expertos de distintos Estados miembros;
19. Señala expresamente que incumbe a la Comisión controlar la aplicación de las directivas



adoptadas en el ámbito del asilo y que los recursos de los que dispone para ello son, sin embargo, en la actualidad totalmente insuficientes para poder llevar a término con éxito una misión tan amplia; considera que están en juego la credibilidad de la Unión en este ámbito así como el futuro de la política común de asilo;

20. Alienta a la Comisión a que facilite el acceso a instrumentos financieros como el Fondo Europeo para los Refugiados y el programa ARGO, a fin de que los Estados miembros puedan obtener fondos rápidamente en caso de emergencia;
21. Señala que el conjunto de instrumentos jurídicos comunitarios establecido en el ámbito de la política de asilo requiere a escala de la Unión una interpretación y una aplicación uniformes; considera que la armonización en el ámbito de la política de asilo se simplificará y acelerará si a partir de ahora también los órganos jurisdiccionales distintos de los tribunales nacionales de máxima instancia pueden dirigirse al Tribunal de Justicia, lo que no es actualmente el caso; pide por ello al Consejo que reconozca de nuevo al Tribunal de Justicia todas sus competencias en el ámbito de las cuestiones prejudiciales con arreglo al título IV del Tratado CE; acoge favorablemente el Documento de reflexión del Tribunal de Justicia sobre la tramitación de las cuestiones prejudiciales relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia<sup>1</sup>, y anima a debatir sobre la necesidad de un procedimiento que se adapte a la naturaleza específica de los casos relativos al asilo y la inmigración;
22. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión.

---

<sup>1</sup> Documento del Consejo 13272/06.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Introducción

La primera fase de la introducción del sistema común de asilo concluyó el 1 de diciembre de 2005, con la adopción de los cuatro instrumentos previstos en el artículo 63, apartado 1, del TCE. Se trata ahora de consolidar las estructuras creadas para pasar a la segunda fase del sistema, que prevé el establecimiento de un procedimiento común de asilo y de un estatuto uniforme para las personas a las que se les concede asilo o protección subsidiaria.

En el programa de La Haya del 4 y 5 de noviembre de 2005, el Consejo Europeo señaló que la política de asilo debe fundamentarse en tres grandes ejes, a saber, el establecimiento de un procedimiento único, la utilización conjunta de información sobre los países de origen y la intensificación de la cooperación entre los Estados miembros, sobre todo entre aquellos que, debido a su situación geográfica, están expuestos a una mayor presión, con objeto de ayudarles a gestionar mejor tal presión.

Para realizar estos objetivos y poder pasar a la segunda fase del sistema de asilo se debe, sobre todo, fomentar la cooperación concreta entre los Estados miembros, con el objetivo último de lograr una mejora de la calidad en la toma de decisiones, que, a juicio del ponente, debería ser más rápida, justa y fiable. La intensificación de esta cooperación específica es el objeto de la Comunicación de la Comisión a la que se refiere el presente informe. En este contexto, el ponente ha tratado ciertos aspectos que podrían contribuir de manera decisiva a la mejora de dicha cooperación y, con ello, del proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política de asilo, y que se exponen a continuación.

### Procedimiento único

Con el procedimiento único se podrá acelerar la toma de decisiones; así pues, ha de ser fomentado. En la mayoría de los Estados miembros se ha establecido ya un procedimiento único que aúna en una sola operación el examen de los criterios de concesión del estatuto de refugiado y de los criterios relativos al acceso a la protección subsidiaria. Tal iniciativa es digna de encomio, en la medida en que, por lo general, es poco probable que la persona que presenta una solicitud de protección internacional se halle en situación de determinar si su solicitud cumple los criterios de la Convención de Ginebra o si la amparan otras formas de protección internacional. Tal procedimiento es, asimismo, más racional, ya que se toma en una única instancia una decisión en la que se evalúan todos los criterios de fiabilidad de la protección internacional, ahorrando al solicitante la presentación de distintas solicitudes a diversas instancias obligadas a juzgar, a su vez, unos hechos similares.

### Una base de datos común

La calidad de las decisiones tomadas en primera instancia dependerá de la calidad de la información en que se basen. La recopilación de información sobre los países de origen debe, por tanto, mejorarse y, con objeto de armonizar en lo posible los criterios de toma de decisiones de los Estados miembros de la Unión, hay que procurar que todos ellos dispongan

de la misma información. Una utilización común de la información disponible sobre los países de origen es tanto más necesaria cuanto que los medios empleados para la recopilación de la misma varían de un país a otro. Algunos países cuentan con bases de datos muy desarrolladas sobre este particular, de las que se sirven los responsables de la toma de decisiones, mientras que otros no disponen de fuentes de información propias y han de recurrir, por lo tanto, a fuentes externas, a saber, organizaciones no estatales y el ACNUR. Para garantizar un mayor nivel de homogeneidad de las decisiones sería, sin duda, muy importante que éstas se basen en datos idénticos. Por ello, sería razonable trabajar en la creación de una base de datos común sobre los países de origen, lo que el ponente recomienda encarecidamente, y su «portal común», tal como se define en la Comunicación de la Comisión, sólo puede ser una fase intermedia de duración tan breve como resulte posible. Se trataría, pues, tal como la Comisión considera, de elaborar directrices comunes sobre la recogida y el análisis de información por parte de las autoridades nacionales, para que se pueda crear una base de datos europea que contenga información sobre los países de origen basada en normas comunitarias.

### **Formación de los funcionarios**

Si se busca una mejora de la toma de decisiones, es obvio que habrá que prestar atención a que los responsables de ello dispongan de las competencias necesarias, adquiridas a través de una formación de alta calidad. En este contexto cabe congratularse de que algunos países, como el Reino Unido y Austria, hayan tomado la iniciativa de dirigirse a un organismo especializado en materia de asilo, el ACNUR, solicitando su ayuda, en las labores cotidianas, para mejorar la evaluación de las solicitudes de asilo y la formulación de propuestas concretas. Se trata de un ejemplo que se debería emular y que podría conducir a la redacción de un manual sobre «métodos contrastados». El ponente encomia asimismo las diversas medidas adoptadas en el marco de Eurasil<sup>1</sup> para la armonización de las cualificaciones de los funcionarios que trabajan en el ámbito del derecho de asilo y se pronuncia a favor de su difusión. Desearía, asimismo, que los Estados miembros se esforzaran por introducir medidas de diversa índole mediante las cuales se garantice no sólo la competencia de sus funcionarios sino, además, su motivación, lo que, a juicio de los expertos del ACNUR, reviste una importancia capital. En este contexto podría considerarse la elaboración de un programa de formación de ámbito comunitario que permita que los funcionarios se conozcan e intercambien experiencias. Con él, los funcionarios podrían familiarizarse con el marco jurídico en vigor y con los diversos aspectos prácticos de su trabajo como, por ejemplo, las técnicas de diálogo, los criterios de valoración de la credibilidad de las explicaciones ofrecidas por los solicitantes o la consideración de las necesidades específicas de las personas necesitadas de protección y traumatizadas a las que deban prestar ayuda.

### **Función del Tribunal**

El ponente opina que la armonización en el ámbito del asilo se facilitaría y aceleraría si pudieran recurrir al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas otras instancias además de los tribunales supremos nacionales, que es lo que sucede en la actualidad. Asimismo, cree que una aplicación homogénea del acervo contribuiría a mitigar el fenómeno del traslado secundario de un Estado miembro a otro, que es motivo permanente de preocupación. Se

---

<sup>1</sup> Red de profesionales en materia de asilo de la UE, creada en 2002.

congratula, pues, de la modificación de las disposiciones del título IV del Tratado CE, con el fin de garantizar una protección judicial más eficaz, máxime en vista de que la excepción en vigor se aplica a ámbitos políticos particularmente sensibles en lo que respecta a los derechos fundamentales, puesto que atañen a la protección de personas que precisan de ella.

### **Función de la Comisión**

Para que la Comisión pueda garantizar una aplicación uniforme del Derecho comunitario en materia de asilo, deberá estar en posición de controlar adecuadamente la aplicación de las Directivas adoptadas en este ámbito. Los recursos de los que dispone son, en cambio, claramente insuficientes, lo que conlleva una externalización de los gastos que, a juicio del ponente, podría poner en peligro el ejercicio de su función de guardiana de los Tratados. El ponente es, pues, de la opinión de que la Comisión debería contratar a equipos de juristas de los distintos Estados miembros, así como a un equipo de traductores, a fin de que su función de control pueda ejercerse en las mejores condiciones. Por su parte, los Estados miembros deberían presentar sistemáticamente a la Comisión un cuadro de equivalencias en el que se indique claramente a qué disposiciones de las Directivas se refieren las medidas nacionales que son objeto de notificación. Se trata de un sistema de gestión contrastado que se inscribe en el ámbito de la cooperación leal. Por ello, es difícil comprender por qué algunos Estados miembros no lo respetan.

Por último, el ponente es consciente de que la administración de las actividades relacionadas con la cooperación práctica, tal como se constata en la Comunicación, podrían sobrepasar a la larga las capacidades de una red de cooperación en materia de asilo. A pesar de ello, el ponente entiende que la misión de la Comisión consiste en asumir la coordinación de las actividades relativas al sistema de asilo común entre los Estados miembros, por lo que advierte contra la tentación de delegar tales funciones en una nueva agencia. Rechaza, pues, enérgicamente la propuesta formulada en tal sentido.

En definitiva, el ponente acoge con satisfacción las propuestas concretas contenidas en la Comunicación de la Comisión para la intensificación de la cooperación entre los Estados miembros en materia de asilo y espera que, con este método pragmático, sea posible desarrollar, de aquí a 2010, un sistema común de asilo.

25.1.2007

## **OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS DE LA MUJER E IGUALDAD DE GÉNERO**

para la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

sobre el asilo: cooperación práctica, calidad de las decisiones tomadas en el marco del sistema europeo común de asilo  
(2006/2184(INI))

Ponente de opinión: Bernadette Vergnaud

### **SUGERENCIAS**

La Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género pide a la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, competente para el fondo, que incorpore las siguientes sugerencias en la propuesta de resolución que apruebe:

- Vista la Directiva del Consejo 2004/83/CE, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida<sup>1</sup>,
  - Visto el documento 11103 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, de 23 de noviembre de 2006, sobre la mejora y la coherencia de las decisiones en materia de asilo en los Estados miembros del Consejo de Europa,
- A. Considerando que la violencia y la amenaza de violencia contra las mujeres constituyen una violación del derecho a la vida, a la seguridad, la libertad, a la dignidad y a la integridad física y emocional, y una grave amenaza para la salud física y mental de las víctimas de este tipo de violencia,
- B. Considerando que, en los últimos años, el número de solicitudes de asilo en los países industrializados ha descendido continuamente, llegando al nivel más bajo desde 1987; que Europa recibe alrededor del 80 % del total de solicitudes,
- C. Considerando que la tendencia a la baja del número de solicitantes de asilo se puede atribuir, entre otros factores, a la mejora de las condiciones en algunos de los principales

---

<sup>1</sup> DO L 304, de 30.9.2004, p. 12.

países de origen de los solicitantes de asilo, así como al establecimiento de políticas más restrictivas en materia de inmigración y asilo,

1. Se congratula de los esfuerzos realizados para mejorar la cooperación práctica en el sistema europeo común de asilo y considera que una mejora de la calidad en los procedimientos y en las decisiones redundaría en interés tanto de los Estados miembros como de los solicitantes de asilo;
2. Señala con preocupación que la comunicación de la Comisión omite completamente los aspectos relacionados con los derechos de la mujer y la igualdad de género, la homosexualidad, la bisexualidad y la transexualidad, así como la protección de los menores;
3. Señala igualmente con preocupación que ocurre lo mismo con respecto a la violencia sexual, doméstica y de género contra las mujeres, los niños y las niñas, la mutilación genital femenina, la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, la violencia ocasionada por la aplicación cruel e inhumana de la sharia en ciertos países, los crímenes de honor y los abusos sexuales, así como la violación utilizada como arma de guerra, que constituyen persecuciones basadas en el género contempladas en la Directiva 2004/83/CE del Consejo; recuerda que es necesario introducir criterios concretos para la concesión del asilo o de un estatuto humanitario especial para las mujeres que sufren este tipo de violencia; destaca la necesidad de incluir la dimensión de género y, en particular, tener en cuenta la violencia contra las mujeres a la hora de examinar las solicitudes de asilo;
4. Pide que se adopten directrices sobre la persecución basada en el género, como instrumento para contribuir a la interpretación jurídica de las solicitudes de asilo presentadas por mujeres, destinadas a los gobiernos, a los juristas y a todas las personas que participan en el proceso decisorio sobre solicitudes de asilo;
5. Pide a la Comisión que, durante la fase preparatoria del procedimiento único y de conformidad con el sistema europeo común de asilo, constituya un grupo de expertos y expertas ad hoc para elaborar directrices europeas sobre la persecución basada en el género;
6. Recuerda que el interés superior del menor debería ser un criterio primordial de los Estados miembros a la hora de examinar las solicitudes de asilo presentadas por menores; subraya que, en este contexto, las autoridades competentes deberían tener en cuenta los daños y la persecución de que hayan sido objeto los menores;
7. Solicita a los Estados miembros que adopten las medidas necesarias para que se otorgue plena protección a las mujeres víctimas de las redes de prostitución o de violencia doméstica que se atreven a denunciar su situación y solicitan el asilo por motivos de persecución básica basada en el género;
8. Recuerda que la reagrupación familiar es un instrumento necesario para permitir la vida de familia y que contribuye a crear una estabilidad sociocultural que facilita la integración de los ciudadanos de terceros países en los Estados Miembros, lo que a su vez promueve la cohesión económica y social; expresa su satisfacción por las disposiciones de la Directiva 2003/9/CE por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de

asilo en los Estados miembros<sup>1</sup>, y cuyo artículo 8 dispone que los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para mantener la unidad familiar tal como se encuentre presente en su territorio, en caso de que el Estado miembro de que se trate facilite alojamiento a los solicitantes;

9. Destaca la necesidad de mejorar la recopilación y gestión de datos sobre los países de origen —incluidos datos y estadísticas desglosados por género— en la medida en que constituyen elementos esenciales para las decisiones de los Estados miembros en lo que respecta al asilo;
10. Recuerda que la formación del personal de los servicios de asilo reviste una importancia fundamental a la hora de poner en práctica el sistema europeo común de asilo y subraya la necesidad de prever una formación en el ámbito de un enfoque integrado para la igualdad entre mujeres y hombres, las cuestiones de género y las especificidades de la persecución contra las mujeres y los menores; recuerda la importancia de facilitar a los solicitantes de asilo, hombres y mujeres, asesoramiento jurídico y asistencia en una lengua que puedan comprender, con objeto de garantizar el correcto desarrollo de los procedimientos de asilo así como la calidad de la información recibida;
11. Subraya que la experiencia de las mujeres en materia de persecución, así como sus propias actividades políticas, pueden ser distintas de las de los hombres, por lo que es necesario formular preguntas diferentes; subraya que se debe disponer de intérpretes, responsables de las decisiones y asistentes jurídicos que sean mujeres competentes en este ámbito;
12. Subraya que la necesidad de mejorar la cooperación relativa a la información sobre los países de origen no debe confundirse con la elaboración de la lista de países de origen seguros; ningún Estado puede ser declarado tercer país seguro para todos los solicitantes de asilo; considera, por otra parte, que el concepto de tercer país seguro no corresponde a las obligaciones de los Estados miembros en virtud del Derecho internacional, ya que la principal responsabilidad de la protección internacional incumbe al Estado que ha recibido la solicitud de asilo y no puede transferirse a un tercer país; propone que, en lugar de una lista, se establezcan criterios que tengan en cuenta la defensa de los derechos fundamentales, incluida la protección de mujeres, niños y niñas víctimas de la violencia sexual, doméstica o de género;
13. Pide que se suprima la lista generalizada de terceros países seguros y recomienda que se realice una evaluación individual sobre la base de los derechos humanos, teniendo especialmente en cuenta los derechos de las mujeres;
14. Subraya la necesidad de crear centros de acogida separados con estructuras adecuadas para familias, mujeres, niños, ancianos y discapacitados solicitantes de asilo; pide que se evalúen las condiciones de acogida en el marco de la aplicación de la Directiva 2003/9/CE; subraya, a este respecto, que las posibilidades que ofrece el nuevo Fondo Europeo para los Refugiados deben aprovecharse plenamente;
15. Propone que los Estados miembros desarrollen políticas y programas específicos para garantizar una asistencia médica, social, judicial y psicológica adecuada a las

---

<sup>1</sup> DO L 31 de 6.2.2003, p. 18.

circunstancias de las mujeres, niños y niñas solicitantes de asilo;

16. Recuerda la importancia de la prevención en los países de origen en el plano social y en materia de delincuencia organizada; subraya, no obstante, que en el caso de la trata de seres humanos, debe prestarse atención a toda la estructura, desde el país de origen hasta el país de acogida pasando por el país de tránsito;
17. Se propone velar por que el sexo, la expresión sexual y la orientación sexual se consideren motivos para conceder el asilo en todos los Estados miembros, tomando como principio el derecho de toda persona a vivir abierta y libremente, derecho del que no gozan las personas homosexuales, bisexuales y transexuales en los países en los que se castigan las orientaciones sexuales distintas de la heterosexualidad no aceptadas por la sociedad; considera también que delitos como el matrimonio forzado o las mutilaciones genitales deberían ser jurídicamente considerados motivos para conceder el asilo.



## PROCEDIMIENTO

|   |   |               |           |
|---|---|---------------|-----------|
| <b>Título</b>   | El asilo: cooperación práctica reforzada, calidad de las decisiones tomadas en el marco del sistema europeo común de asilo  |               |           |
| <b>Número de procedimiento</b>  | 2006/2184(INI)  |               |           |
| <b>Comisión competente para el fondo</b>                                | LIBE  |               |           |
| <b>Opinión emitida por</b><br>Fecha del anuncio en el Pleno             | FEMM<br>6.7.2006  |               |           |
| <b>Cooperación reforzada – fecha del anuncio en el Pleno</b>            |   |               |           |
| <b>Ponente de opinión</b><br>Fecha de designación                       | Bernadette Vergnaud<br>6.9.2006   |               |           |
| <b>Ponente de opinión sustituido</b>                                    |   |               |           |
| <b>Examen en comisión</b>   | 23.11.2006  | 20.12.2006    | 24.1.2007 |
| <b>Fecha de aprobación</b>  | 24.1.2007   |               |           |
| <b>Resultado de la votación final</b>                                   | +:<br>-:<br>0:  | 19<br>10<br>1 |           |
| <b>Miembros presentes en la votación final</b>                          | Edit Bauer, Maria Carlshamre, Edite Estrela, Ilda Figueiredo, Věra Flasarová, Claire Gibault, Lissy Gröner, Zita Gurmai, Esther Herranz García, Anneli Jäätteenmäki, Lívia Járóka, Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, Urszula Krupa, Pia Elda Locatelli, Angelika Niebler, Siiri Oviir, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Christa Prets, Marie-Line Reynaud, Teresa Riera Madurell, Eva-Britt Svensson, Britta Thomsen, Corien Wortmann-Kool, Anna Záborská |               |           |
| <b>Suplente(s) presente(s) en la votación final</b>                     | Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Christa Klaß, Zita Pleštinská, Bernadette Vergnaud  |               |           |
| <b>Suplente(s) (art. 178, apdo. 2) presente(s) en la votación final</b> | Jean Lambert, Elisabeth Schroedter  |               |           |
| <b>Observaciones (datos disponibles en una sola lengua)</b>             | ...   |               |           |

## PROCEDIMIENTO

|  |   |                   |                  |
|--|---|-------------------|------------------|
| <b>Título</b>  | Asilo: cooperación práctica, calidad del proceso de toma de decisiones en el sistema europeo común de asilo   |                   |                  |
| <b>Número de procedimiento</b>   | 2006/2184(INI)  |                   |                  |
| <b>Comisión competente para el fondo</b><br>Fecha del anuncio de la autorización en el Pleno | LIBE<br>6.7.2006  |                   |                  |
| <b>Comisión(es) competentes(s) para emitir opinión</b><br>Fecha del anuncio en el Pleno      | AFET<br>6.7.2006  | DEVE<br>6.7.2006  | FEMM<br>6.7.2006 |
| <b>Opinión(es) no emitida(s)</b><br>Fecha de la decisión                                     | AFET<br>28.11.2006  | DEVE<br>11.7.2006 |                  |
| <b>Cooperación reforzada</b><br>Fecha del anuncio en el Pleno                                |   |                   |                  |
| <b>Ponente(s)</b><br>Fecha de designación  | Hubert Pirker<br>13.3.2006  |                   |                  |
| <b>Ponente(s) sustituido(s)</b>  |   |                   |                  |
| <b>Examen en comisión</b>  | 5.10.2006   | 28.2.2007         | 8.5.2007         |
| <b>Fecha de aprobación</b>   | 8.5.2007  |                   |                  |
| <b>Resultado de la votación final</b>  | +: 38<br>-: 4<br>0: 0   |                   |                  |
| <b>Miembros presentes en la votación final</b>   | Alexander Alvaro, Mario Borghezio, Philip Bradbourn, Mihael Brejc, Kathalijne Maria Buitenweg, Michael Cashman, Carlos Coelho, Fausto Correia, Panayiotis Demetriou, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Kinga Gál, Roland Gewalt, Elly de Groen-Kouwenhoven, Lilli Gruber, Jeanine Hennis-Plasschaert, Lívia Járóka, Ewa Klamt, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Barbara Kudrycka, Stavros Lambrinidis, Henrik Lax, Kartika Tamara Liotard, Sarah Ludford, Dan Mihalache, Claude Moraes, Javier Moreno Sánchez, Martine Roure, Inger Segelström, Károly Ferenc Szabó, Adina-Ioana Vălean, Ioannis Varvitsiotis y Manfred Weber |                   |                  |
| <b>Suplente(s) presente(s) en la votación final</b>  | Edit Bauer, Simon Busuttill, Ignasi Guardans Cambó, Jean Lambert, Katalin Lévai, Antonio Masip Hidalgo, Marianne Mikko, Hubert Pirker y Eva-Britt Svensson  |                   |                  |
| <b>Suplente(s) (art. 178, apdo. 2) presente(s) en la votación final</b>                      | Tobias Pflüger  |                   |                  |
| <b>Fecha de presentación</b>   | 14.5.2007   |                   |                  |
| <b>Observaciones (datos disponibles en una sola lengua)</b>                                  |   |                   |                  |