

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 1.9.2005
COM(2005) 388 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

SOBRE LOS PROGRAMAS REGIONALES DE PROTECCIÓN

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

SOBRE LOS PROGRAMAS REGIONALES DE PROTECCIÓN

1. INTRODUCCIÓN

1. En la Comunicación de la Comisión de 14 de junio de 2004 *«Mejora del acceso a soluciones durables»* (COM(2004) 410) (en lo sucesivo, la Comunicación de junio de 2004) se formulaban propuestas para un nuevo enfoque del régimen de protección internacional en la UE. Asimismo, se invitaba a presentar programas regionales de protección con el fin de reforzar la capacidad de protección de estas regiones y de mejorar la protección de las poblaciones de refugiados en esas zonas, aportando soluciones duraderas (las tres soluciones duraderas son: la repatriación, la integración local o el reasentamiento en un tercer país si las dos primeras soluciones no son viables)[1]. En la Comunicación también se proponía la creación de un programa de reasentamiento a nivel de la UE como medio de ofrecer protección a un mayor número de refugiados y de garantizar una entrada más ordenada y organizada en la UE.

2. En el programa de La Haya de 4-5 de noviembre de 2004, el Consejo Europeo reconoció la necesidad de que la Unión Europea contribuya, en un espíritu de responsabilidad compartida, a un sistema internacional de protección más accesible, equitativo y eficaz en asociación con terceros países, facilite el acceso a la protección y proporcione soluciones durables en la etapa más temprana posible. Se estableció una distinción entre las diferentes necesidades de los países en zonas de tránsito y los países en zonas de origen. Se animará a los países en zonas de origen y de tránsito a redoblar sus empeños en el fortalecimiento de su capacidad de protección para los refugiados. En cuanto a los países y regiones de origen, el Consejo Europeo invitó además a la Comisión a desarrollar programas regionales de protección en la UE en asociación con los terceros países afectados y en estrecha consulta y cooperación con el ACNUR. Dichos programas emplearán la experiencia adquirida en los programas experimentales de protección que deben ponerse en marcha antes de finales de 2005 y que incorporarán una variedad de instrumentos pertinentes, centrados fundamentalmente en la creación de capacidad, e incluirán un programa conjunto de reasentamiento para los Estados miembros que estén preparados para participar en él de forma voluntaria. Por lo que se refiere a los países de tránsito, el Consejo Europeo puso de relieve la necesidad de cooperación intensificada y de creación de capacidad,

---

[1] ***Repatriación*** es el regreso de los refugiados a su país de origen. En el contexto de las soluciones duraderas el regreso debe realizarse en condiciones de seguridad y dignidad.
Integración local es la integración de los refugiados en la comunidad de un país de acogida, con perspectivas de residencia legal y autonomía personal.
Reasentamiento implica seleccionar y trasladar a los refugiados desde un Estado en el que han solicitado protección a un tercer Estado, donde disfruten de garantías de protección, incluida la residencia, y tengan perspectivas de integración y autonomía. Puede recurrirse al reasentamiento en situaciones en las que los refugiados no pueden regresar a su país de origen ni integrarse en el primer país de acogida. El «Estudio sobre la viabilidad del establecimiento de mecanismos de reasentamiento en Estados miembros de la UE o a nivel de la UE en el contexto del sistema europeo común de asilo y del objetivo del procedimiento común de asilo» (publicado por la Comisión en mayo de 2004) examina más pormenorizadamente las posibilidades de reasentamiento en el contexto de la UE.

tanto en las fronteras meridionales como en las orientales de la UE, para permitir que estos países gestionen mejor la migración y proporcionen protección adecuada a los refugiados.

3. La presente Comunicación es la respuesta de la Comisión a las conclusiones del Consejo de 2-3 de noviembre de 2004, en las que se invitaba a la Comisión a presentar un plan de acción para uno o varios programas piloto de protección regional, a más tardar en julio de 2005. Según el Consejo, estos programas piloto deberán ser específicos para cada situación y orientados a la protección. Deberán basarse en una serie de medidas, como la concesión de ayuda a los terceros países para que puedan cumplir con sus obligaciones internacionales en virtud de la Convención de Ginebra y otros instrumentos internacionales pertinentes, para mejorar la capacidad de protección, dar un mejor acceso al registro y a la integración local y ayudar a mejorar las infraestructuras locales y la gestión de la migración. El desarrollo y la aplicación de estos programas deberán emprenderse en estrecha cooperación con el ACNUR, así como con otras organizaciones internacionales cuando proceda. Deberán indicarse las posibles fuentes de financiación de la UE y de otras procedencias. Deberá garantizarse la coherencia del proyecto piloto con el planteamiento de la Comunidad en cuanto a la región y los terceros países de que se trate.

4. Los programas regionales de protección se enmarcarán en acciones ya existentes, en particular en los programas financieros AENEAS y TACIS, y no se basarán en un nuevo marco financiero. La presente Comunicación resume el marco general de funcionamiento de los programas regionales de protección de carácter piloto, formula recomendaciones sobre su aplicación geográfica y su contenido, y establece el camino a seguir para la inclusión del enfoque de los programas regionales de protección en las relaciones de la Comunidad con la región y los países en cuestión. En este primer capítulo se expone el contexto político general de la Comunicación; en el segundo se aborda el posible contenido de los programas piloto; en el tercero se examina la selección de áreas geográficas para la aplicación de los programas piloto y la forma de compatibilizar este planteamiento con la política comunitaria en relación con los países y regiones afectados; los capítulos cuarto y quinto se refieren a regiones específicas en las que podrían aplicarse los dos primeros programas regionales de protección de carácter piloto; los últimos capítulos tratan de la evaluación y la sostenibilidad de estos programas y de las medidas que podrían adoptarse en una fase posterior.

5. El objetivo de los programas regionales de protección es reforzar la capacidad de las zonas cercanas a las regiones de origen de proteger a los refugiados, creando condiciones favorables para poder aplicar una de las tres soluciones duraderas: repatriación, integración local o reasentamiento. La elaboración de los programas regionales de protección, en cooperación con el ACNUR, conforme al Memorándum de acuerdo entre la Comisión y el ACNUR de 15 de febrero de 2005, y con los terceros países de las regiones de origen, requerirá la coordinación de las políticas de la UE en materia de refugiados, ayuda humanitaria y desarrollo, con el fin de abordar toda la gama de necesidades de protección y los efectos de las poblaciones de refugiados en las comunidades locales y obtener los máximos beneficios para todos. No obstante, las operaciones de ayuda humanitaria en favor de los refugiados no formarán parte como tales de los programas regionales de protección. Las decisiones de emprender operaciones de este tipo continuarán adoptándose previa evaluación de las necesidades y las intervenciones se llevarán a cabo respetando plenamente los

principios humanitarios. Para maximizar el impacto de los programas regionales de protección, será necesario analizar las posibles deficiencias en la protección y asegurarse de que las nuevas medidas complementen y aporten un valor añadido a las actividades en curso (en particular, actividades humanitarias y de desarrollo). En la práctica, el objetivo de mejorar la protección de los refugiados requerirá la coordinación de las políticas y la concertación con los actores implicados.

2. CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS REGIONALES DE PROTECCIÓN

6. Los programas regionales de protección deberían ser flexibles y diferenciados en función de la situación, así como compatibles con las políticas de ayuda humanitaria y de desarrollo de la Comunidad y otras actividades pertinentes. Su objetivo es reforzar la capacidad de protección de los terceros países. Estos programas deberían consistir en medidas concretas que aporten verdaderas ventajas tanto desde el punto de vista de la protección ofrecida a los refugiados como del apoyo a los acuerdos ya celebrados con el tercer país interesado. Asimismo, deberían procurar beneficiar al país de acogida. Sobre la base de estas consideraciones, las actividades básicas que un programa regional de protección debería incluir son las siguientes:

   (1) proyectos dirigidos a mejorar la situación general de protección en el país de acogida;

   (2) proyectos cuyo objeto sea establecer un procedimiento efectivo de determinación de la condición de refugiado que ayude a los países de acogida a gestionar mejor las consecuencias para la migración de las situaciones de refugiados, permitiéndoles de esta forma dirigir mejor los recursos a la principal población de refugiados;

   (3) proyectos que beneficien directamente a las personas en situación de refugiados, mejorando sus condiciones de acogida;

   (4) proyectos que beneficien a la comunidad local de acogida, por ejemplo abordando cuestiones medioambientales generales que afecten tanto a los refugiados como a la comunidad de acogida y difundiendo información sobre los efectos positivos de los refugiados;

   (5) proyectos dirigidos a ofrecer formación en materia de protección a las personas que se relacionan con los refugiados y los migrantes;

   (6) un componente de inscripción, inspirado en el Proyecto Perfil del ACNUR para personas bajo el amparo del ACNUR en la zona, que podría resultar útil para medir la incidencia de los programas regionales de protección;

   (7) un compromiso de reasentamiento, en virtud del cual los Estados miembros de la UE se comprometan, de forma voluntaria, a encontrar soluciones duraderas para los refugiados ofreciendo zonas de reasentamiento en sus países.

7. El reasentamiento en Estados miembros de la UE de refugiados procedentes de países de las regiones de origen será un factor importante para demostrar a los terceros países el componente de asociación de los programas regionales de protección. La Comisión observa que desde la Comunicación de junio de 2004 varios Estados miembros se están planteando crear sus propios sistemas nacionales de reasentamiento. La Comisión espera que este nuevo enfoque contribuya al éxito general de los programas regionales de protección, aportando un valor añadido

sustancial a las medidas existentes en materia de reasentamiento, en lugar de limitarse a reorganizar los sistemas actuales en el contexto de los programas regionales de protección.

8. Tras evaluar los programas piloto, la Comisión examinará la conveniencia de presentar una propuesta de enfoque más estructurado para las actividades de reasentamiento. Esta propuesta debería tener en cuenta las necesidades operativas y logísticas de la gestión del reasentamiento a escala de la UE. No obstante, conforme al mandato del programa de La Haya, la Comisión presentará a corto plazo una propuesta de modificación de la Decisión del Consejo por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados, de manera que el reasentamiento en el marco de los programas regionales de protección pueda beneficiarse de un nivel importante de financiación comunitaria.

3. REGIONES SELECCIONADAS PARA LOS PRIMEROS PROGRAMAS REGIONALES DE PROTECCIÓN

9. La selección de las regiones geográficas adecuadas para la fase piloto de los programas regionales de protección se basa en varios factores importantes, principalmente: la evaluación de situaciones específicas de refugiados en terceros países; las posibilidades de financiación que ofrecen los actuales fondos comunitarios; las relaciones y marcos de cooperación en vigor entre la Comunidad y países o regiones particulares. En 2003 el ACNUR identificó 38 situaciones de refugiados que podían considerarse prolongadas: en cada uno de los supuestos 25 000 refugiados o más llevaban viviendo en el exilio más de cinco años. Existen también otras situaciones de refugiados que podrían beneficiarse de la acción concertada de los programas regionales de protección. Sin embargo, es importante que los programas piloto se centren en una zona claramente delimitada, se basen en la experiencia adquirida en acciones financiadas por otros instrumentos en el ámbito del desarrollo y las relaciones exteriores, y tengan en cuenta la necesidad de garantizar un valor añadido y de prever un mecanismo de evaluación entre las medidas adoptadas.

10. Asimismo, deben examinarse factores políticos, como la necesidad de reconocer que, si bien las regiones de tránsito y las regiones de origen son de naturaleza diferente y requieren planteamientos distintos, es importante que la UE aborde ambos tipos de región. Por lo que se refiere a las regiones de tránsito, la atención de los Estados miembros se ha dirigido sobre todo a los **Nuevos Estados Independientes (NEI) occidentales**. La acción en el **África Subsahariana (Grandes Lagos/África Oriental)** también se ha considerado una prioridad importante, habida cuenta principalmente de las posibilidades de reasentamiento en esa región y con vistas a entablar el diálogo con uno o más países de una región de origen.

11. Para obtener el apoyo político necesario a nivel de la UE para las medidas adoptadas y ganarse al mismo tiempo la confianza de los terceros países implicados, es importante seleccionar una región que permita obtener resultados rápidos y mensurables. A tenor de lo anterior, la Comisión prevé tomar en primer lugar las medidas oportunas para asistir a las autoridades de los **NEI occidentales**

(Ucrania/Moldova/Belarús) en el desarrollo de un programa regional de protección de carácter piloto[2] en una región de tránsito.

4. PROGRAMA REGIONAL DE PROTECCIÓN PARA LOS NEI OCCIDENTALES

12. En los debates con los Estados miembros, los **Nuevos Estados Independientes occidentales** (Ucrania, Moldova, Belarús) destacaron como prioridad clara. Se trata de una región que ya es altamente prioritaria en la política de relaciones exteriores y ayuda financiera de la Comunidad, que incluye iniciativas en materia de protección financiadas por la Comunidad y los Estados miembros. Desde principios de los años noventa, el ACNUR asiste a los Gobiernos y otras partes interesadas en el desarrollo de legislación e infraestructuras en materia de asilo. Es necesario continuar y apoyar esta tarea, y adoptar nuevas medidas en los ámbitos de la acogida, la integración y el reasentamiento.

13. Un programa piloto de protección regional en favor de esta región debería procurar aprovechar y complementar el trabajo ya iniciado en cooperación con las autoridades de los NEI occidentales. El principal objetivo sería la consolidación de la capacidad de protección existente, por ejemplo reforzando la protección subsidiaria, la integración y el registro, así como las actividades básicas de protección relativas a la acogida y el estudio de casos. Las propuestas de actividades en estos ámbitos deberían presentarse en la convocatoria de propuestas 2005 del programa AENEAS, los programas de acción regional TACIS 2006 y otras posibilidades de financiación disponibles. Las estructuras actuales deberían modificarse para apoyar la adicionalidad que ofrece el programa piloto de protección regional. AENEAS destina aproximadamente 2 millones de euros al asilo y la protección internacional en esta región.

5. OTROS PROGRAMAS REGIONALES DE PROTECCIÓN

14. Por lo que se refiere al desarrollo de un programa piloto de protección regional con uno o más países de una región de origen, la perspectiva de adoptar nuevas medidas para mejorar la protección de los refugiados de la región de los **Grandes Lagos** brinda una oportunidad en línea con la programación de los instrumentos financieros disponibles, la importancia del reasentamiento como posible solución duradera y las prioridades políticas expresadas por los Estados miembros. La UE tiene en este caso la posibilidad de desarrollar una acción estratégica y bien coordinada en materia de protección y reasentamiento con los terceros países pertinentes, respetando plenamente los principios de apropiación[3]. Ello responde a los objetivos de la iniciativa *Convención Plus* del ACNUR[4].

---

2 Las acciones en Belarús se centrarán en la creación de de capacidad de protección a través de las ONG; los contactos con las Administraciones públicas se limitarán a lo estrictamente necesario para la ejecución eficaz de los proyectos. Sin embargo, las autoridades estatales pueden beneficiarse del programa si aceptan cooperar en aspectos de derechos humanos relacionados con los refugiados, por ejemplo protección subsidiaria, servicios jurídicos y médicos, desarrollo de programas de integración de refugiados, etc.

3 El seminario de la Presidencia británica sobre reasentamiento, que se celebró en Londres los días 4 y 5 de julio de 2005, confirmó la importancia de la utilización estratégica del reasentamiento como herramienta para reforzar la capacidad de protección en terceros países.

4 El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados pidió nuevos acuerdos, como parte de la iniciativa *Convención Plus*, para complementar la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y

15. Sin duda existen desafíos importantes en esta región para un primer programa regional de protección de menor envergadura. Es tal la magnitud de las situaciones de refugiados de esta zona que puede ser difícil imaginar cómo un programa de protección regional, con los limitados recursos disponibles en el marco de AENEAS, puede llegar a tener un impacto duradero. Sería necesario por tanto seleccionar un objetivo para el programa piloto que se inspirara en los trabajos en curso, mejorara la situación de los refugiados sobre el terreno y aprovechara la voluntad de los Estados miembros de poner en marcha una iniciativa de reasentamiento desde esta región. Para ello podría elegirse un emplazamiento geográfico concreto y más reducido dentro de la región y emprenderse en él una serie de actividades específicas en el marco de AENEAS. El impacto sería mayor que si las actividades se dispersaran por toda la región. La **regionalidad** quedaría garantizada porque los refugiados susceptibles de beneficiarse de la ejecución del programa piloto proceden de la región de los Grandes Lagos. Este programa piloto de escala más limitada podría servir de catalizador para nuevas medidas y de base para preparar posteriormente un programa regional de protección más amplio y completo.

16. **Tanzania** podría representar un emplazamiento geográfico de este tipo, con numerosos refugiados de Burundi y la República Democrática del Congo. El Documento de Estrategia (DEP) y el Programa Indicativo Nacional para el período 2001- 2007 entre Tanzania y la Comunidad reconocen que Tanzania acoge a la población de refugiados más numerosa de África, por lo que se beneficia de uno de los principales programas ECHO de ayuda de emergencia. La Comunidad continuará apoyando el proceso de paz en Burundi y en la República Democrática del Congo con el fin de crear condiciones favorables para la vuelta de los refugiados. La Estrategia regional para la región de África Oriental y Austral y del Océano Índico, que incluye a Tanzania, destaca la especial importancia que reviste la creación de capacidad institucional, especialmente para que las organizaciones regionales puedan contribuir a la promoción de la buena gobernanza, los derechos humanos y la resolución de litigios entre países miembros.

17. En el marco de la cooperación al desarrollo con los países ACP, la Comisión prevé entablar un diálogo con las autoridades de Tanzania para debatir la posibilidad y la conveniencia de poner en marcha un programa regional de protección en ese país, dirigido a los refugiados de la región de los Grandes Lagos. Tras estas conversaciones, se podría presentar para información al Comité AENEAS un plan de posibles zonas para el proyecto. De esta forma, las actividades podrían proponerse como proyectos en el marco de AENEAS. En 2005, el presupuesto orientativo de las medidas en favor de soluciones duraderas para los refugiados del África Subsahariana asciende a 4 millones de euros, a los que se añadirían 5 millones de euros para medidas relacionadas con la gestión de la migración.

---

ayudar a protegerlos y a lograr soluciones duraderas en las regiones de origen. El objetivo es recurrir a arreglos y compromisos de los Estados en los acuerdos multilaterales destinados a solucionar casos específicos, en particular mediante planes globales de acción. El ACNUR prevé que estos nuevos acuerdos, que adoptarían la forma de «acuerdos especiales» multilaterales, consistan en planes globales de acción destinados a aportar respuestas más eficaces y fiables a las situaciones de refugiados a gran escala, incluida la ayuda adicional al desarrollo dirigida a lograr una distribución más equitativa de la carga y a promover la confianza de los refugiados y repatriados en países que acogen a gran número de refugiados, compromisos multilaterales para el reasentamiento de refugiados y el acuerdo sobre el papel y la responsabilidad de los países de origen, tránsito y destino en situaciones de movimientos secundarios irregulares.

18. Entre las posibilidades que deben estudiarse, con vistas a un posterior desarrollo de los programas regionales de protección, cabe citar el **África Septentrional**, la **región de Afganistán** y el **Cuerno de África**. En sus debates sobre este tema, los Estados miembros se han referido concretamente a estas regiones. La **región de Afganistán** ha sido un foco principal de la acción comunitaria y de los Estados miembros, con medidas centradas en el retorno de los ciudadanos afganos a su país en condiciones de seguridad. En el **Cuerno de África**, el ACNUR ha puesto en marcha un proyecto preparatorio para la elaboración de un Plan de acción global en favor de los refugiados somalíes. Los resultados de estas actividades en curso podrían ser esenciales para evaluar la necesidad de ayudar a los terceros países en cuestión a diseñar un posible programa regional de protección en esta región. Ciertamente, el **África Septentrional** también es objeto de atención por parte de los Estados miembros y se beneficia de numerosas medidas financiadas por la Comunidad. No obstante, la mayor complejidad de la situación de la inmigración procedente de los países del África Septentrional puede requerir un planteamiento más general. Un factor importante a la hora de considerar las regiones susceptibles de beneficiarse de un programa regional de protección será la identificación de posibles expedientes de reasentamiento por el ACNUR.

6. EVALUACIÓN, SOSTENIBILIDAD Y CALENDARIO

19. Los programas regionales de protección de carácter piloto constituirán un esfuerzo suplementario en pro de la protección de los refugiados y deberán supervisarse y evaluarse detenidamente durante la fase inicial de este nuevo enfoque. La Comisión tiene previsto llevar a cabo, de aquí a julio de 2007, una evaluación externa e independiente, centrada principalmente en el impacto y los resultados de los programas.

20. Sobre la base de esta evaluación, la Comisión valorará el impacto de estos primeros programas regionales de protección y elaborará un informe al respecto. Asimismo, estudiará la necesidad de aplicar un enfoque más sistemático y la posibilidad de establecer asociaciones estructuradas con las organizaciones internacionales responsables de la ejecución de las actividades asociadas. La Comisión decidirá entonces las medidas que deban adoptarse.

21. Para supervisar y evaluar con eficacia los programas regionales de protección, la Comisión velará por que los proyectos propuestos en la convocatoria de propuestas AENEAS, que constituirán los programas regionales de protección, se coordinen de manera que los resultados estén disponibles en un plazo similar. De esta forma, quedará garantizada la continuidad entre los programas iniciales y los trabajos de seguimiento necesarios, mediante el recurso a informes intermedios y a controles frecuentes.

7. CONCLUSIÓN

22. Los programas regionales de protección representan una primera etapa de un enfoque reforzado de la protección internacional. Ofrecen a la UE la posibilidad de obtener resultados prácticos con el objetivo de mejorar la protección de los refugiados sobre el terreno. Su valor añadido radica en la responsabilidad compartida que implica el reasentamiento y en el compromiso de realizar un nuevo esfuerzo complementario para mejorar la situación de los refugiados. Aunque de escala limitada, esta iniciativa debería también contribuir a situar la problemática de los refugiados y su protección

entre las principales prioridades de la agenda política, lo que beneficiaría a los refugiados, los terceros países implicados y los Estados miembros de la UE.

23. La Comisión garantizará la coordinación adecuada entre los Estados miembros y los países de origen, de tránsito y de primer asilo, involucrados en la ejecución y supervisión de los mecanismos de los programas regionales de protección, en consulta con otras partes interesadas, incluido el ACNUR.

24. La Comisión invita al Consejo y al Parlamento Europeo a tomar nota de la estrategia de la Comisión para los programas regionales de protección que se expone en la presente Comunicación.