



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 16.12.1998
COM(1998) 733 final

98/0357 (CNS)

Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a una acción común adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establecen medidas concretas de ayuda para la acogida y repatriación voluntaria de refugiados, personas desplazadas y solicitantes de asilo

(Presentada por la Comisión)

SÍNTESIS

El presupuesto general de la Unión Europea para 1998 contiene tres líneas presupuestarias interconectadas relativas a los refugiados, a los desplazados y a los solicitantes de asilo, introducidas por primera vez por el Parlamento Europeo en 1997. Estas líneas presupuestarias persiguen, respectivamente, los siguientes objetivos:

- Mejorar tanto las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo y de los desplazados como el acceso a los procedimientos de asilo en los Estados miembros de la Unión Europea¹.
- Facilitar la repatriación voluntaria de refugiados, desplazados y solicitantes de asilo de la Unión Europea a sus países de origen, así como su reintegración en dichos países².
- Respalda financieramente la integración de los refugiados en los Estados miembros³.

Las dos líneas presupuestarias relativas a la acogida y a la repatriación voluntaria se inscriben en el ámbito de la política de asilo y están cubiertas por las disposiciones sobre Justicia y Asuntos de Interior del título VI del Tratado de la Unión Europea. La línea presupuestaria relativa a la integración se inscribe en el ámbito de la política social y es una materia que debe abordarse en el marco del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Tanto en 1997 como en 1998, la Comisión desarrolló con éxito una serie de proyectos piloto con cargo a estas tres líneas presupuestarias. Para su aplicación, la Comisión tuvo muy en cuenta la necesaria complementariedad tanto entre las distintas medidas establecidas con cargo a dichas líneas como con las restantes acciones de la Comisión relativas a los refugiados y a los desplazados, con el fin de garantizar un enfoque coherente e integrado. La Comisión pudo constatar en relación con estas tres líneas presupuestarias que existía una importante demanda en cuanto a una actuación de la Unión Europea en estos ámbitos.

Con ocasión del establecimiento del presupuesto para 1997, el Parlamento Europeo dejó muy claro que antes de que finalizara 1998 la Comisión debería presentar una propuesta de pleno fundamento jurídico para las líneas presupuestarias relativas a los refugiados, cosa a la que la Comisión se comprometió. Durante el procedimiento de establecimiento del presupuesto para 1999, el Parlamento Europeo invitó a la Comisión a presentar una Comunicación que ofreciera un enfoque global para los refugiados, los desplazados y los solicitantes de asilo sobre la base de las acciones existentes. En el presupuesto de 1999, la línea consagrada a la integración se mantuvo en su forma actual, pero se fundieron en una sola las dos líneas relativas a la acogida y a la repatriación voluntaria.

Esta es la razón por la que la Comisión presenta dos propuestas complementarias que reflejan los objetivos de las acciones a emprender, las disposiciones vigentes del Tratado y la estructura del presupuesto de 1999.

- La primera propuesta incluye un programa de acción comunitario destinado a promover la integración de los refugiados en la Unión Europea⁴ sobre la base del artículo 235 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

¹ B5-803.

² B7-6008.

³ B3-4113.

- La segunda propuesta se refiere a una acción común que establece medidas destinadas a apoyar concretamente la acogida y la repatriación voluntaria de refugiados, desplazados y solicitantes de asilo⁵ sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea.

Vistas en su conjunto, estas dos propuestas representan un enfoque global para los refugiados, los desplazados y los solicitantes de asilo. Las medidas destinadas a mejorar las condiciones de acogida en la Unión Europea se centrarán en los solicitantes de asilo y los desplazados, es decir, en las personas que todavía no han recibido ninguna protección o la reciben de forma temporal. Las medidas de integración, por su parte, se centrarán en las personas que hayan obtenido el reconocimiento de refugiados o, dependiendo del Estado miembro de que se trate, se hayan beneficiado de alguna otra forma de protección que les permita quedarse en el lugar de acogida, y que están por lo tanto en situación de integrarse plenamente en la sociedad de los Estados miembros. Las medidas destinadas a promover la repatriación voluntaria se aplicarán a los refugiados, desplazados y solicitantes de asilo, partiendo de la base de que toda persona que pide o recibe una protección en la Unión Europea puede sin embargo desear volver a su país de origen si las condiciones de dicho país permiten un regreso seguro.

⁴ COM(1998) 731.

⁵ COM(1998) 733.

DECLARACIÓN PRELIMINAR

La Comisión celebra que, tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, los asuntos de inmigración y asilo ya no estarán en el ámbito de aplicación del Título VI del Tratado de la Unión Europea sino que serán competencia comunitaria en virtud del nuevo Título IV del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea modificado. El objetivo de esta propuesta, que se basa en las bases jurídicas de que se dispone en virtud del Título VI del Tratado de la Unión Europea, es cubrir el período de tiempo que razonablemente puede esperarse transcurra hasta que se complete la ratificación del Tratado de Maastricht y entre en vigor dicho Tratado.

No sería conveniente aplazar esta propuesta hasta la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. Respondiendo a los deseos tanto del Parlamento como del Consejo, la Comisión se comprometió a presentar antes de que finalizara 1998 una propuesta de base jurídica completa para los gastos ocasionados por la acogida y repatriación voluntaria de solicitantes de asilo, personas desplazadas y refugiados. Además, un acuerdo rápido sobre esta propuesta facilitaría enormemente la ejecución eficaz del presupuesto de 1999.

Por esa razón, la Comisión ha presentado un instrumento cuya base jurídica es el artículo K del Tratado de la Unión Europea. Ha tenido, no obstante en cuenta los cambios que producirá el Tratado de Amsterdam en las disposiciones institucionales en materia de inmigración y asilo. La propuesta prevé, por ello, que en el ejercicio presupuestario 1999 se mantengan las disposiciones de gestión que se aplicaron en 1997 y 1998, pero que en el ejercicio presupuestario 2000 se aplicarán procedimientos de gestión similares a los aplicados a medidas que son de plena competencia comunitaria.

Este planteamiento previsor pretende dar al Consejo la oportunidad de adoptar rápidamente un instrumento que proporcione una base jurídica transitoria adecuada. Así, la Comisión se propone presentar una nueva propuesta de decisión del Consejo, basada en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que establecerá la base jurídica para el año 2001 y siguientes. Esta decisión adoptará un enfoque global de las medidas relativas a solicitantes de asilo, personas desplazadas y refugiados, y tendrá plenamente en cuenta las consecuencias de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.

No obstante, si la propuesta actual no se aprueba antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, la Comisión presentará una propuesta revisada basada en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea poco después de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. ANTECEDENTES

En 1997, se añadieron dos nuevas líneas al presupuesto general de la Unión Europea relativas a los solicitantes de asilo, personas desplazadas y refugiados. La línea presupuestaria B5-803 se pensó para financiar medidas de admisión y servicios de acogida para solicitantes de asilo y personas desplazadas, teniendo en cuenta la idea de responsabilidad compartida entre Estados miembros. La línea presupuestaria B7-6008 se ideó para financiar medidas de ayuda a la repatriación voluntaria y la reintegración en su país de origen de solicitantes de asilo y personas desplazadas que han encontrado protección temporal en uno de los Estados miembros de la Unión Europea.

El 22 de julio de 1997, el Consejo adoptó dos acciones comunes que proporcionaban una base jurídica durante un año a estas líneas presupuestarias: la acción común con vistas a la financiación de proyectos específicos en favor de las personas desplazadas que hayan encontrado protección temporal en los Estados miembros y de los solicitantes de asilo⁶, para la línea B7-6008, y la acción común con vistas a la financiación de proyectos específicos en favor de los solicitantes de asilo y de los refugiados⁷, para la B5-803. La Comisión procedió a crear un total de 50 proyectos piloto en 1997 con cargo a estas dos líneas presupuestarias, tal como se explica en el "Informe de la Comisión Europea al Parlamento Europeo sobre la ejecución en 1997 de las líneas presupuestarias B7-6008 y B5-803 relativas a los solicitantes de asilo, las personas desplazadas y los refugiados"⁸.

El presupuesto general de la Unión Europea para 1998 volvió a conceder fondos para la acogida y repatriación voluntaria de solicitantes de asilo, personas desplazadas y refugiados. El 27 de abril de 1998, el Consejo aprobó renovar por un año las dos acciones comunes adoptadas en 1997⁹. Desde entonces, la Comisión ha creado otra serie de proyectos con cargo a estas dos líneas presupuestarias.

El Parlamento Europeo pidió a la Comisión que presentara antes de que finalizara 1998 una base jurídica de pleno derecho para estas dos líneas presupuestarias. De la misma manera, cuando se adoptaron las acciones comunes de 1997, la Comisión se comprometió con el Consejo a presentar antes de que finalizara 1998 una propuesta de base jurídica plena para las dos líneas presupuestarias. Reiteró su compromiso cuando se renovaron en 1998 las dos acciones comunes.

B. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA PROPUESTA

La presente propuesta reúne en un único instrumento jurídico medidas para mejorar las condiciones de acogida y el acceso a los procedimientos de asilo y, por otra parte, medidas para facilitar la repatriación voluntaria y la reintegración. Su intención es crear un instrumento

⁶ 97/477/JAI, DO L 205, 31.7.1997, p. 3.

⁷ 97/478/JAI, DO L 205, 31.7.1997, p. 5.

⁸ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SEC (98) 1263, 16.7.1998.

⁹ Acción común de 27 de abril de 1998 adoptada por el Consejo en virtud del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la financiación de proyectos específicos en favor de las personas desplazadas que hayan encontrado protección temporal en los Estados miembros y de los solicitantes de asilo, 98/304/JAI, de DO L 138, de 9.5.1998, p. 6; Acción común de 27 de abril de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea con vistas a la financiación de proyectos específicos en favor de los solicitantes de asilo y de los refugiados, 98/305/JAI, DO 138, de 9.5.1998, p. 8.

que permita a la Unión reaccionar con flexibilidad a la evolución de las necesidades y presiones a las que se enfrenta y tenga en cuenta el principio de responsabilidad compartida entre los Estados miembros.

(i) Acogida y ayuda en materia de procedimiento

Para dar plena eficacia a largo plazo al principio de responsabilidad compartida entre los Estados miembros, la Comisión piensa que es necesario que todos los Estados miembros estén en condiciones de recibir a los solicitantes de asilo y personas desplazadas con arreglo a unas normas mínimas comunes. Aunque la Unión Europea tardará aún tiempo en sentir plenamente los efectos de ese esfuerzo, la estrategia sería beneficiosa a largo plazo tanto para las personas que necesitan protección internacional como para los propios Estados miembros.

Para las personas necesitadas de protección internacional, las ventajas de unas normas mínimas sobre medios de subsistencia adecuados y procedimientos de asilo justos y eficaces son obvias. Tanto el Tratado de la Unión Europea como el Tratado de Amsterdam garantizan que las medidas adoptadas en el ámbito del asilo deben ser acordes con la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1951¹⁰. Para poder disfrutar en la práctica de los derechos garantizados por estos instrumentos, es indispensable que los procedimientos para solicitar protección sean a la vez justos y accesibles y que las personas que la solicitan tengan medios de subsistencia suficientes para ejercer efectivamente sus derechos.

Uno de los principios básicos del Convenio de Dublín es que el Estado miembro responsable de la presencia de un solicitante de asilo en el territorio de la Unión Europea es responsable también de examinar su solicitud de asilo. Muy a menudo será el primer Estado miembro al que llegó el solicitante de asilo. Para que este principio sea efectivo en la realidad, es indispensable que las personas que piden protección internacional tengan de verdad la oportunidad de solicitar asilo en el primer Estado miembro que pisan, cualquiera que sea, y que reciben los medios de subsistencia adecuados mientras dure el procedimiento de asilo. Estas medidas reducirían los movimientos de migración secundarios en la Unión Europea.

El enfoque expuesto concuerda totalmente con la agenda establecida por el Tratado de Amsterdam. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea modificado precisa explícitamente que, en el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo adoptará normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (letra (b) del apartado 1 del artículo 63), así como normas mínimas para los procedimientos de concesión o retirada del estatuto de refugiado en los Estados miembros (letra (d) del apartado 1 del artículo 63). Además el Tratado de Amsterdam prevé medidas sobre la concesión de protección temporal a personas desplazadas (letra (a) del apartado 2 del artículo 63) así como medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros en la acogida de refugiados y personas desplazadas y en la asunción de las consecuencias (letra (b) del apartado 2 del artículo 63). Las propuestas en curso de la Comisión en estos dos últimos

¹⁰

Por lo que se refiere a las disposiciones del Tratado, véase el apartado 2 del artículo F y el apartado 1 del artículo K.2 del Tratado de la Unión Europea. Para el período siguiente a la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, véase el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea modificado, y el apartado 1 del artículo 63 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea modificado.

ámbitos¹¹, basadas actualmente en el Tratado de la Unión Europea, tratan explícitamente de los derechos sociales concedidos a los beneficiarios de un régimen de protección temporal y prevén que la Unión podría llevar a la práctica en relación con estos derechos sociales el principio de responsabilidad compartida por medio de medidas financieras, incluidos los proyectos de acogida basados en la línea presupuestaria B5-803.

(ii) Repatriación voluntaria y reintegración

Unas medidas para facilitar la repatriación voluntaria y la reintegración convenientemente estructuradas son realmente beneficiosas tanto para los Estados miembros como para los países de origen y los propios repatriados, que pueden comenzar a rehacer su vida en su país de origen. Repatriados que pueden llevar consigo competencias y conocimientos necesarios en su país de origen. Los Estados miembros que sufragaron las consecuencias financieras de acoger a los refugiados, personas desplazadas y solicitantes de asilo verán también reducirse los gastos a su cargo.

La financiación comunitaria de las medidas de repatriación voluntaria está destinada a incrementar la cooperación entre Estados miembros en este ámbito. Será posible explorar enfoques innovadores y elegir las prácticas más adecuadas, de modo que todos los Estados miembros puedan hacer uso de los resultados obtenidos y aplicar la experiencia si así lo desean.

El grupo que podría beneficiarse de las medidas de repatriación voluntaria es extenso ya que incluye a las personas desplazadas, los solicitantes de asilo y los refugiados reconocidos como tales.

Prácticamente todos los Estados miembros reaccionaron al conflicto en la antigua Yugoslavia con disposiciones especiales de protección temporal para poder tomar decisiones aceleradas de acogida, a la vez que se aplazaba el pleno desarrollo de los procedimientos necesarios para solicitar asilo. Ya se ha mencionado la propuesta de la Comisión destinada a promover un enfoque común en la Unión por lo que se refiere a la introducción y supresión progresiva de los regímenes de protección temporal¹². Por definición, la protección temporal se limita al período durante el cual las condiciones en el país de origen no permiten el regreso seguro y digno de los afectados. Parte de su razón de ser es que, cuando la situación en esas regiones mejore sensiblemente, se puedan reasignar los recursos a otros que los necesiten. Si la situación en el país de origen mejora suficientemente en un plazo razonable, la protección temporal supone la vuelta a su país de origen de las personas que ya no necesitan protección internacional¹³. La propuesta modificada de acción común relativa a la protección temporal de las personas desplazadas prevé que, al suprimir gradualmente un régimen de protección temporal, se dé prioridad a la repatriación voluntaria¹⁴. Las medidas de repatriación

¹¹ Propuesta modificada de acción común relativa la protección temporal de los desplazados, DO C 268, de 27.8.1998, p. 13; propuesta de acción común relativa a la solidaridad en la acogida y estancia de los beneficiarios de la protección temporal de las personas desplazadas, DO C 268, de 27.8.1998, p. 22.

¹² Véase nota a pie de página 6.

¹³ El artículo 13 de la propuesta modificada de acción común relativa a la protección temporal de los desplazados (nota a pie de página 6) prevé tomar en consideración medidas a largo plazo en el caso de que el Consejo no hubiera suprimido gradualmente el régimen de protección temporal transcurridos cinco años desde su introducción.

¹⁴ Apartado 3 del artículo 4 de la Acción Común (nota 6 a pie de página).

voluntaria ya han desempeñado un papel importante en el retorno de personas desplazadas en la antigua Yugoslavia.

El presente proyecto de acción común prevé que las medidas de repatriación voluntaria financiadas por ella también deberían estar abiertas a los refugiados reconocidos como tales. En la fase preparatoria que precedió a la propuesta, el Consejo y la Comisión acordaron que las medidas para facilitar la repatriación voluntaria también deberían estar abiertas a las personas a las que se ha concedido permiso de residencia permanente en uno de los Estados miembros¹⁵. Esto se basaba en la premisa de que los programas de repatriación no deberían limitarse a las personas para las que no se había encontrado una solución duradera. En el caso del conflicto en la antigua Yugoslavia, algunos Estados miembros decidieron conceder estatuto de refugiado, en lugar de algún tipo de protección temporal, a la gran mayoría de personas necesitadas de protección internacional que llegaba a su territorio. Aunque el reconocimiento de estatuto de refugiado generalmente conduce a la concesión de un permiso de residencia permanente en los Estados miembros, esto no implica que a los refugiados que deseen volver voluntariamente a su país de origen se les niegue la posibilidad de hacerlo, o la asistencia necesaria.

También entran en su campo de acción las medidas de repatriación voluntaria para los solicitantes de asilo. Esto se refiere, en concreto, a aquellos que todavía no han obtenido una decisión final sobre su solicitud de asilo. En efecto, algunas personas son introducidas en los Estados miembros por traficantes que las aconsejan que soliciten asilo para permanecer en el territorio de los Estados miembros a pesar de no estar sometidas a persecución alguna ni por, consiguiente, tener muchas probabilidades de ser reconocidas como refugiados. Se debe dar a estas personas la oportunidad de participar en proyectos que puedan inducirlos a retirar voluntariamente su solicitud de asilo y volver de manera permanente a sus países de origen. En muchos casos ello redundaría en beneficio de las personas afectadas y asimismo mitigaría la presión sobre los procedimientos de concesión de asilo de los Estados miembros. También se refiere a aquellos a los que se ha denegado el asilo definitivamente pero que aún no han salido del territorio de los Estados miembros. Los solicitantes a los que se les haya rechazado el asilo podrán obtener un permiso para permanecer con arreglo a otras obligaciones internacionales, o por motivos humanitarios, o bien pueden reunir las condiciones o haber sido admitidos por otros motivos. Ahora bien, si este no es el caso, no estarán autorizados a permanecer en el territorio de los Estados miembros. En su Comunicación de 1994 al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las políticas de inmigración y derecho de asilo¹⁶, la Comisión argumentaba que, en el caso de personas descubiertas en situación irregular, la mejor forma de repatriación seguía siendo la voluntaria. Los programas de repatriación voluntaria resultan rentables si se los compara con el coste de la repatriación involuntaria y, por consiguiente, pueden ser atractivos para los Gobiernos. Del mismo modo, la posibilidad de volver voluntariamente después de una preparación adecuada, en vez de ser expulsados por la fuerza, puede resultar atractiva para los interesados. La expulsión, aunque puede considerarse un componente necesario del control de inmigración, debe contemplarse más bien como un último recurso en el caso de personas en situación irregular que no estén dispuestas a marcharse voluntariamente. En su Comunicación de 1994, la Comisión destacó que los Estados

¹⁵ Acta de Declaración n° 3, realizada tanto en 1997 como en 1998, con motivo de la adopción de las acciones comunes mencionadas en las notas a pie de página 1, 2 y 4.

¹⁶ COM(94) 23 final, 23.2.1994. Véanse, en particular, los apartados 111 y 112.

miembros habían tropezado con dificultades para aplicar políticas de repatriación forzosa¹⁷ y la experiencia adquirida desde entonces deja entrever que la situación no ha cambiado. La presente acción común anima, pues, a los Estados miembros a buscar programas de repatriación voluntaria como alternativa real y práctica a una política basada exclusivamente en medidas coercitivas, costosas y difíciles de aplicar.

(iii) Aplicación de las medidas

La base jurídica no debe necesariamente contener disposiciones sobre cada uno de los aspectos de la aplicación de las medidas de acogida y repatriación voluntaria. La acción común especifica que la Comisión es responsable de gestionar las medidas y se refiere expresamente a su obligación de hacerlo respetando las disposiciones del Reglamento Financiero. Al aplicar la acción común, la Comisión dará unas directrices para ayudar a los posibles candidatos y explicarles los detalles del procedimiento administrativo que debe seguirse.

La Comisión tienen la intención de especificar en sus directrices que podrán solicitar financiación tanto organismos nacionales, regionales y locales como organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI) y organizaciones internacionales. El criterio clave será que los solicitantes trabajen sin ánimo de lucro. La Comisión considera importante mantener un equilibrio adecuado entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Las organizaciones gubernamentales tienen un papel clave, por ejemplo en la creación de infraestructuras de acogida en el territorio de la Unión, si las medidas han de contribuir a lograr un reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros. De la misma manera, al ser independientes, las organizaciones no gubernamentales pueden estar en mejores condiciones de proporcionar a las personas desplazadas algunos servicios, por ejemplo, asesoramiento sobre las posibilidades de una repatriación voluntaria. La Comisión también hará hincapié en la naturaleza práctica de la ayuda proporcionada en virtud de esta acción común.

C. COMENTARIOS SOBRE CADA UNO DE LOS ARTÍCULOS

Artículo 1

Este artículo define en términos generales las medidas que se establecerán en virtud de la acción común y prevé la financiación comunitaria. Se hace hincapié en la naturaleza práctica de las medidas financiadas. Su objetivo es ofrecer ayuda práctica y concreta en el ámbito de la acogida y la repatriación voluntaria. La acción común tiene por objeto promover un enfoque integrado global en los dos ámbitos que abarca.

Por lo que se refiere a la admisión y acogida, el ámbito de aplicación incluye tanto las condiciones de acogida en sí como las disposiciones para que los procedimientos de asilo sean justos y accesibles a las personas que deseen solicitar protección internacional. El ámbito de aplicación de las medidas se limita a la mejora de las condiciones de acogida y los procedimientos en los Estados miembros de la Unión Europea. No podrán financiarse en virtud de esta acción común medidas referentes a la acogida fuera de la Unión (aunque habría que señalar que, por lo que se refiere a los países candidatos, el programa PHARE dispone de fondos para el desarrollo de instituciones en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior).

¹⁷ Véase nota a pie de página 11.

El artículo se refiere a la acogida de solicitantes de asilo y personas desplazadas, pero no menciona a los refugiados. En los casos relativamente raros de personas a las que ya se ha reconocido como refugiados antes de llegar al territorio de los Estados miembros, éstas tendrán de todos modos e inmediatamente derecho a beneficiarse de las medidas de integración financiadas por el presupuesto comunitario.

En el ámbito de la repatriación voluntaria, las medidas permitirán preparar y facilitar el regreso así como la reintegración en el país de origen. Esto quiere decir que el coste de las repatriaciones, tanto en los Estados miembros de la Unión Europea como en los países de origen, podrá ser financiado por la Comunidad en virtud de esta acción común. Los proyectos relativos a la repatriación estarán abiertos tanto a los refugiados como a los solicitantes de asilo y personas desplazadas, poniendo así de manifiesto que muchas personas que han conseguido estatuto permanente en uno de los Estados miembros pueden, no obstante, considerar un día el regreso a su país de origen, si las circunstancias han cambiado suficientemente. El Consejo y la Comisión hicieron en 1997 y en 1998 una declaración conjunta que confirmaba el hecho de que los fondos en cuestión podían destinarse a financiar proyectos de ayuda al regreso voluntario de ciudadanos de terceros países con permiso de residencia permanente en uno de los Estados miembros.

Artículo 2

Este artículo da unas definiciones del grupo contemplado por la acción común. Los términos "solicitante de asilo" y "persona desplazada" se definen de distinta manera según se trate de la acogida o de la repatriación voluntaria. En los dos casos, la definición de "persona desplazada" es algo más amplia de lo habitual, puesto que engloba formas de protección temporal y subsidiaria.

A efectos de acogida, "persona desplazada" incluye tanto a los beneficiarios reales de un régimen de protección temporal o de otras formas subsidiarias de protección como a las personas que están a la espera de que se decida si tienen derecho a dicha protección. Puede, en efecto, resultar necesario asistir a las personas en cuanto lleguen al territorio de los Estados miembros, antes de que haya podido determinarse su situación. A efectos de repatriación, sin embargo, la definición de "persona desplazada" se limita a los beneficiarios reales de un régimen de protección temporal o de otras formas subsidiarias de protección.

La definición de "solicitante de asilo" a efectos de acogida es convencional ya que se refiere a personas que han presentado una solicitud de asilo sobre la que todavía no se ha tomado una decisión definitiva. Esta definición se inspira en la del Convenio de Dublín. A efectos de repatriación, sin embargo, la definición se ha hecho extensiva a los solicitantes de asilo "rechazados", cuya solicitud de asilo se rechazó definitivamente pero que se encuentran aún en territorio de la UE. Esta definición permitirá a los Estados miembros estudiar la posibilidad de la repatriación voluntaria como alternativa a la expulsión de personas a las que se ha denegado el asilo.

Artículo 3

Este artículo y el siguiente dan detalles sobre los ámbitos concretos cubiertos por la acción común. El artículo 3 enumera los cinco ámbitos principales de actividad relativos a la acogida.

La letra a) se refiere a las infraestructuras de acogida en sí, es decir, alojamiento para los solicitantes de asilo y personas desplazadas, así como centros de acogida. En efecto, la calidad y la cantidad de los servicios de acogida difieren sensiblemente entre los Estados miembros de

la Unión Europea. Es necesario hacer inversiones para ayudar a los Estados miembros insuficientemente equipados a albergar en condiciones satisfactorias en su territorio a los solicitantes de asilo y personas desplazadas que solicitan protección internacional.

La letra b) se refiere a las disposiciones para garantizar la equidad, eficacia y accesibilidad de los procedimientos de asilo. La Resolución del Consejo de 20 de junio de 1995 relativa a las garantías mínimas aplicables al procedimiento de asilo¹⁸ señala una serie de requisitos básicos, que se enumeran en la presente acción común. Las medidas para mejorar las condiciones de acogida no bastan por sí solas y deben ir acompañadas de acciones que garanticen que las personas que deseen solicitar protección internacional tengan acceso a procedimientos de asilo justos y eficaces.

La letra c) trata de las disposiciones sociales para los solicitantes de asilo y personas desplazadas. Este apartado tiene en cuenta, por ejemplo, la propuesta de acción común de la Comisión relativa a la solidaridad en la acogida y estancia de los beneficiarios de protección temporal y personas desplazadas. Este punto tendrá cada vez más importancia en los próximos años, a medida que la Unión adopte normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo.

La letra d) se refiere a la asistencia a los grupos vulnerables. La Resolución del Consejo de 26 de junio de 1997 relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros¹⁹ define las prácticas correctas en materia de condiciones de acogida y procedimientos de asilo para ellos. El guión también se refiere también expresamente a las víctimas de tortura y violaciones y a las personas que requieren cuidados médicos especiales, reconociendo así que puede ser necesario adaptar las disposiciones de acogida o de ayuda durante los procedimientos de asilo para satisfacer las necesidades especiales de estas personas.

La letra e) trata de las medidas de sensibilización del público. Los ciudadanos de la Unión Europea a menudo están poco o mal informados sobre las obligaciones internacionales para con los solicitantes de asilo y la política de asilo de la Unión Europea. Las medidas de sensibilización horizontal del público son compatibles con el objetivo de acercar más la Unión al ciudadano. Las medidas públicas de sensibilización pueden ser especialmente adecuadas cuando sea necesario explicar a la población local el objetivo de una medida financiada por esta acción común, por ejemplo la construcción de un centro de acogida.

Artículo 4

Este artículo expone las principales medidas que pueden solicitar financiación en el marco de la repatriación voluntaria y la reintegración en el país de origen. El apartado 1 establece los tres tipos de medidas principales para los que existe financiación.

El apartado 1 a) se refiere a la recogida y difusión de información sobre repatriación. Las personas que están considerando u organizando la repatriación se enfrentan a una serie de cuestiones eminentemente prácticas y les es de gran ayuda contar con información muy concreta, exacta y fiable sobre la situación en el país de origen. También es importante que los proyectos de ayuda a la repatriación se basen en datos fiables para que sean eficaces.

El apartado 1b) trata de los servicios de asesoramiento a las personas que van a volver a su país. No hay que olvidar que tomar la decisión de volver a menudo no es un proceso ni fácil ni

¹⁸ DO C 274, de 19.9.1996, p. 13.

¹⁹ DO C 221, de 19.7.1997, p. 23.

rápido. El asesoramiento puede desempeñar un papel vital para ayudar a las personas que están pensando en volver a reflexionar sobre las posibilidades y los obstáculos que se presentan y a llegar a una decisión madurada. Este apartado prevé también la posibilidad de asesoramiento para personas que ya han decidido regresar a su país pero que necesitan ayuda o apoyo durante un período hasta la fecha del viaje.

El apartado 1 c) trata de la formación y la educación. Sucede frecuentemente que las personas que vuelven a su país de origen han pasado algún tiempo en el país de acogida, lo que puede suponer algunos problemas. Tal vez no hayan tenido la oportunidad de ejercer su oficio o profesión en ese país, por lo que pueden necesitar formación para ponerse al día en su actividad. O puede que en su país de origen tengan que enfrentarse a una nueva situación, por lo que necesiten nuevas competencias para poder vivir. La formación y la educación para proporcionar a quienes vayan a volver a su país las competencias que les serán útiles más tarde pueden, por consiguiente, desempeñar un papel importante para facilitar la repatriación.

El apartado 2 de este artículo enumera las medidas que, aunque no pueden beneficiarse de una financiación por sí solas, sí podrían si forman parte de un proyecto integrado de repatriación.

La primera de estas medidas, mencionada en el apartado 2a), son los gastos de transporte. Además del coste del viaje de regreso, también podría cubrir gastos como el traslado de artículos domésticos de los Estados miembros al país de origen. También cubriría las visitas al país de origen con carácter exploratorio "para ver", si están autorizadas por la legislación nacional.

El apartado 2 b) precisa que las medidas de apoyo a la reintegración en el país de origen también pueden ser financiadas si forman parte de un proyecto integrado. Medidas de apoyo continuado y de reintegración en el país de origen contribuyen a garantizar que la repatriación sea definitiva y a reducir el riesgo de que la persona repatriada se dé por vencida y regrese al Estado miembro en el que estuvo refugiada. La ayuda en el país de origen puede ser en distintas formas: servicio de seguimiento y asesoramiento permanente, actividades, incluida la formación en la que participen tanto los repatriados como personas que permanecieron en el país de origen, con el fin de reducir las tensiones entre ambas comunidades y, en ciertas circunstancias, ayuda financiera limitada para facilitar la reinstalación en el país de origen. Al aplicar esta disposición de la acción común, la Comisión se esforzará por que todas las medidas financiadas en el país de origen complementen o sean compatibles con las medidas financiadas en ese país por otros programas comunitarios.

Artículo 5

Este artículo establece los criterios que tendrá en cuenta la Comisión al seleccionar los proyectos en virtud de la presente acción común.

Artículo 6

Este artículo sobre el control se refiere a las competencias habituales de la Comisión y del Tribunal de Cuentas. Tiene por objeto garantizar un control adecuado de los gastos realizados en virtud de la presente acción común.

Artículo 7

Este artículo expone las condiciones generales de financiación con cargo al presupuesto comunitario. El apartado 2 fija un límite global de acuerdo con el principio de que la

contribución del presupuesto comunitario puede superar la contribución nacional o de otras fuentes. Se ha fijado el límite de la contribución del presupuesto comunitario en el 80% para fomentar la plena participación de organizaciones no gubernamentales, para algunas de las cuáles sería difícil encontrar cofinanciación si se fijara un límite inferior de contribución comunitaria. El apartado 2 establece el principio de que la contribución comunitaria puede cubrir todos los gastos directamente relacionados con un proyecto, con las condiciones que se establecerán en unas orientaciones que la Comisión preparará. Se prevé que estas orientaciones fijen un límite de, inter alia, los costes administrativos, haciendo así especial hincapié en la naturaleza más operativa que administrativa de las medidas de esta acción común.

Artículo 8

Este artículo fija las normas habituales de procedimiento aplicables a las medidas financiadas por el presupuesto comunitario con un instrumento de este tipo.

Artículo 9

Este artículo establece el principio de que la Comisión es responsable de gestionar la aplicación de las medidas. Dispone que la Comisión podrá recurrir a asistencia técnica para garantizar la eficaz aplicación de las medidas. La asistencia técnica podría utilizarse en las tareas siguientes:

- a) aspectos preliminares de la aplicación de las medidas: informática, bases de datos, establecimiento y difusión de directrices a los candidatos
- b) registro y evaluación de las candidaturas y preparación de documentos para que los examine el Comité creado para la presente acción común
- c) una vez seleccionados los proyectos, preparación de los acuerdos de financiación
- d) ejecución de los pagos, emisión de órdenes de ingreso y otras notificaciones relativas al buen funcionamiento de los acuerdos.

No obstante, estas tareas se efectuarían bajo el control de la Comisión y no se considerarían delegación de poderes públicos.

Cualquier contrato celebrado en aplicación de este artículo contendrá una cláusula relativa a la conducta profesional del contratista, incluidos aspectos como los conflictos de intereses u otros puntos incompatibles con los requisitos del contrato y la confidencialidad.

Artículo 10

Este artículo permite a la Comisión fijar plazos para la presentación de propuestas de proyectos.

Artículo 11

Este artículo establece disposiciones de gestión que, en primer lugar, habrán de demostrar su eficacia y viabilidad y, en segundo lugar, tendrán en cuenta la transferencia prevista de la política de asilo e inmigración a la esfera de la competencia comunitaria mientras aún esté vigente la presente acción común. Por esa razón se propone un enfoque en dos tiempos en la materia. En el ejercicio presupuestario 1999 se seguirán aplicando las disposiciones de

comitología que se hayan aplicado con éxito en 1997 y 1998. En el ejercicio presupuestario 2000 se utilizará un procedimiento de comité del tipo ya propuesto por la Comisión en materias de competencias comunitarias. El procedimiento de comité seleccionado para ser utilizado en el año 2000 es el procedimiento consultivo establecido en el artículo 3 de la propuesta de la Comisión de Decisión del Consejo por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las capacidades de aplicación conferidas a la Comisión²⁰.

En el momento de la adopción de las acciones comunes en 1997 y 1998, el Consejo y la Comisión hicieron una declaración conjunta en la que "convienen además en que los posibles instrumentos jurídicos encaminados al posterior desarrollo de las acciones en los ámbitos cubiertos por las líneas B7-6008 y B5-803 recogerán el sistema de decisiones previsto en la acción común de 28 de octubre de 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se aprueba un programa de fomento e intercambios para profesionales de la justicia ("Grotius"), publicada en el DO L 287 de 8.11.1996, p. 3". En opinión de la Comisión, basada en su experiencia de estas disposiciones en relación con los programas financieros del Tercer Pilar con cargo a la línea presupuestaria B5-800 y teniendo en cuenta los importes, claramente más elevados, de los fondos disponibles para acogida y repatriación, estas disposiciones de comitología corren el riesgo de ser demasiado pesadas y rígidas, impidiendo así la aplicación y gestión rápida y eficaz de las líneas presupuestarias B7-6008 y B5-803. La experiencia también ha mostrado que las disposiciones de comitología aplicadas en 1997 y 1998, aunque más rígidas que las utilizadas en la mayoría de las áreas de gasto comunitario, permiten alcanzar un grado razonable de eficacia, al tiempo que ofrecen a los Estados miembros la posibilidad de expresar sus opiniones. A la luz de esta experiencia y de los cambios en las disposiciones institucionales en materia de inmigración y asilo que se puede esperar se adopten durante la vigencia de la presente acción común, las disposiciones de este artículo representan un enfoque razonable y equilibrado de la cuestión de las disposiciones de gestión.

Artículo 12

El control y la evaluación de las medidas financiadas en virtud de la presente acción común son extremadamente importantes. Este artículo prevé a la vez el control permanente de los proyectos por la Comisión, lo que puede implicar controles sobre el terreno, y una evaluación independiente de las medidas. El control permanente tiene por objeto garantizar una gestión financiera correcta de las medidas financiadas en virtud de la presente acción común. El ejercicio de evaluación permitirá medir el impacto a corto y a largo plazo de las medidas, de manera que se puedan identificar y difundir las buenas prácticas y los enfoques innovadores con éxito. La Comisión dispondrá así de una información preciosa que podrá explotar al aplicar medidas en años venideros. El artículo prevé que la Comisión envíe un informe tanto al Parlamento Europeo como al Consejo, puesto que estas dos instituciones conjuntamente son la autoridad presupuestaria encargada de poner a disposición los créditos necesarios.

Artículos 13 y 14

Las disposiciones relativas a la entrada en vigor y a la publicación en el Diario Oficial son las habituales en instrumentos de este tipo.

El artículo prevé también una duración de la acción común de dos años. Tal como se ha explicado en la declaración preliminar de la presente propuesta, ésta proporcionará una base

²⁰ DO C 279, de 8.9.1998, p. 5.

jurídica transitoria que cubra el período de tiempo en el que es probable que entre en vigor el Tratado de Amsterdam. Así, la Comisión se propone presentar una nueva propuesta de decisión del Consejo, basada en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que establecerá la base jurídica para el ejercicio presupuestario 2001 y siguientes en cuanto a las medidas relativas a solicitantes de asilo, personas desplazadas y refugiados.

Propuesta de
DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a una acción común adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establecen medidas concretas de ayuda para la acogida y repatriación voluntaria de refugiados, personas desplazadas y solicitantes de asilo

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de la Unión Europea, y, en particular, la letra b) del apartado 2 de su artículo K.3 y el apartado 2 de su artículo K.8,

Vista la propuesta de la Comisión²¹,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo²²,

1. Considerando que, de acuerdo con el artículo K.1 del Tratado, la política de asilo es un asunto de interés común para los Estados miembros;
2. Considerando la importancia de dar a los refugiados una protección conveniente, fiel a la tradición humanitaria común de los Estados miembros y de acuerdo con la Convención de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967;
3. Considerando que deben tenerse en cuenta las obligaciones de los Estados miembros en virtud del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950;
4. Considerando que es necesario garantizar unas condiciones de acogida adecuadas a los solicitantes de asilo y facilitar el acceso a procedimientos de asilo justos y eficaces, con el fin de proteger los derechos de los refugiados;
5. Considerando que es necesaria una ayuda concreta para crear las condiciones que permitan a refugiados, personas desplazadas y solicitantes de asilo que así lo deseen abandonar los Estados miembros y regresar a su país de origen;
6. Considerando que conviene prever una financiación a cargo del presupuesto comunitario de las medidas adoptadas en la presente acción común;
7. Considerando que la adopción de una acción común en relación con la acogida de solicitantes de asilo y personas desplazadas y la repatriación voluntaria de solicitantes de asilo, personas desplazadas y refugiados facilitará el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros,

HA ADOPTADO LA PRESENTE ACCIÓN COMÚN:

²¹ DO

²² DO

CAPÍTULO I OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

Artículo 1

Principios y objetivos de las medidas

1. La Unión tomará medidas para proporcionar ayuda práctica en la acogida de solicitantes de asilo y personas desplazadas y en la repatriación voluntaria de refugiados, personas desplazadas y solicitantes de asilo que cumplan las condiciones requeridas para obtener una ayuda financiera de la Comunidad.
2. Los objetivos generales de las medidas son los siguientes:
 - a) mejorar las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo y de las personas desplazadas en los Estados miembros y apoyar procedimientos de asilo justos, eficaces y accesibles a las personas necesitadas de protección internacional;
 - b) facilitar la repatriación voluntaria de los solicitantes de asilo, personas desplazadas y refugiados de los Estados miembros a su país de origen y su reintegración en éste.

Artículo 2

Definiciones

1. A los efectos de la letra a) del apartado 2 del artículo 3 se entenderá por:
 - (a) "*persona desplazada*", toda persona a la que se haya concedido autorización para permanecer en un Estado miembro bajo protección temporal u otras formas subsidiarias de protección de conformidad con la legislación nacional y las obligaciones internacionales de los Estados miembros, así como toda persona que haya solicitado autorización para permanecer por estos mismos motivos y se encuentre a la espera de una decisión sobre su estatuto;
 - (b) "*solicitante de asilo*", toda persona que haya solicitado la protección de un Estado miembro pidiendo el estatuto de refugiado según lo dispuesto en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951, modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967, y sobre cuya solicitud no se haya adoptado todavía una decisión definitiva.
2. A los efectos de la letra a) del apartado 2 del artículo 4 se entenderá por:
 - (a) "*refugiado*", toda persona que haya obtenido estatuto de refugiado según lo dispuesto en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951, modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967;
 - (b) "*persona desplazada*", toda persona a la que se haya concedido autorización para permanecer en un Estado miembro bajo protección temporal u otras formas subsidiarias de protección de conformidad con la legislación nacional y las obligaciones internacionales de los Estados miembros;

- (c) *"solicitante de asilo"*, toda persona que haya solicitado la protección de un Estado miembro pidiendo el estatuto de refugiado según lo dispuesto en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951, modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967, incluidas aquellas sobre cuya solicitud se haya adoptado una decisión definitiva negativa pero todavía no hayan abandonado el territorio de los Estados miembros.

Artículo 3

Acogida

Las medidas destinadas a mejorar las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo y las personas desplazadas en los Estados miembros y a apoyar procedimientos de asilo justos, eficaces y accesibles a las personas necesitadas de una protección internacional cubrirán fundamentalmente los ámbitos siguientes:

- a) la mejora de las infraestructuras de acogida de los Estados miembros destinadas a los solicitantes de asilo y personas desplazadas;
- b) el fomento de la equidad y eficacia de los procedimientos de asilo así como el acceso a los mismos, incluida la asistencia jurídica y otros servicios de asesoramiento, servicios de interpretación, información sobre el procedimiento que deba seguirse y sobre los derechos y obligaciones del solicitante de asilo durante el procedimiento y el acceso a una información precisa y actualizada sobre el país;
- c) la garantía a los solicitantes de asilo y a las personas desplazadas unas mínimas condiciones de vida, en las que se incluyen alojamiento, atención sanitaria, educación y formación;
- d) la asistencia especial para los grupos vulnerables, como los menores no acompañados, las víctimas de torturas o violaciones y las personas que requieran cuidados médicos especiales;
- e) la información al público sobre las obligaciones de los Estados miembros para con las personas que soliciten protección internacional, así como sobre la política de asilo de la Unión Europea, en las que se incluyan las medidas de sensibilización del público como complemento a otras medidas financiadas en virtud de la presente acción común.

Artículo 4

Repatriación voluntaria

1. Las medidas para facilitar la repatriación voluntaria de los solicitantes de asilo, personas desplazadas y refugiados que abandonen el territorio de los Estados miembros para regresar a su país de origen y su reintegración en éste cubrirán fundamentalmente los ámbitos siguientes:
 - a) recogida y difusión de información sobre todos los aspectos de la repatriación, incluida la situación económica y administrativa del país de origen, oportunidades de empleo, derechos de propiedad y otros asuntos jurídicos;

- b) servicios de asesoramiento tanto para las personas que estén considerando regresar voluntariamente a su país de origen como para aquellas que, en principio, ya hayan decidido regresar;
 - c) formación y educación, con el fin de proporcionar a los refugiados, personas desplazadas y solicitantes de asilo conocimientos que les sean útiles al regresar a su país de origen.
2. Como componente de un proyecto integrado para facilitar la repatriación voluntaria y, en particular, si cubre uno o más de los ámbitos mencionados en el apartado 1, también podrán solicitar financiación para lo siguiente:
- a) gastos de transporte ocasionados por la repatriación;
 - b) medidas de ayuda a la reintegración en el país de origen de personas repatriadas procedentes de los Estados miembros, incluidas medidas de seguimiento.

Artículo 5

Criterios de financiación

Los proyectos que deban financiarse con cargo al presupuesto comunitario se someterán a un proceso de selección que tendrá en cuenta, en particular, los siguientes criterios:

- a) el objetivo de lograr un equilibrio de responsabilidades entre los Estados miembros;
- b) el carácter innovador de los proyectos y la posibilidad de utilizar los resultados para reforzar la cooperación entre los Estados miembros o para que otros Estados miembros hagan uso de la experiencia;
- c) la experiencia, capacidad y fiabilidad de la organización solicitante y cualquier otra organización participante;
- d) complementariedad de los proyectos con otras medidas financiadas por el presupuesto comunitario o por programas nacionales;
- e) relación coste-eficacia y rentabilidad de los gastos, habida cuenta del número de personas a las que está destinado el proyecto.

CAPÍTULO II DISPOSICIONES FINANCIERAS

Artículo 6

Control financiero

En las decisiones de financiación y en los contratos que de las mismas resulten se establecerá, de conformidad con la reglamentación financiera aplicable al presupuesto comunitario, el seguimiento y el control financiero por parte de la Comisión y la realización de auditorías por el Tribunal de Cuentas.

Artículo 7

Nivel de financiación comunitario

1. La ayuda financiera a cargo del presupuesto comunitario no superará el 80% del coste total del proyecto.
2. Podrán optar a la financiación todos los gastos directamente imputables a la ejecución de la acción en que se haya incurrido durante un período determinado fijado contractualmente, con sujeción a las condiciones que se especifiquen en las líneas directrices que se establezcan por la Comisión, hasta el límite máximo de créditos autorizado de conformidad con el procedimiento presupuestario anual.

Artículo 8

Gestión financiera

1. La Comisión gestionará las medidas adoptadas en virtud de la presente acción común y financiadas por el presupuesto general de las Comunidades Europeas, de conformidad con el Reglamento Financiero, de 21 de diciembre de 1977 aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas²³.
2. Al presentar las propuestas financieras, la Comisión tendrá en cuenta los principios de buena gestión financiera y, en particular, de economía y relación coste-eficacia exigidos por el artículo 2 del Reglamento Financiero.

CAPÍTULO III DISPOSICIONES DE GESTIÓN

Artículo 9

Disposiciones generales en materia de gestión

La Comisión será responsable de la gestión de las medidas de la presente acción común y dará los pasos necesarios a tal efecto.

En particular, para garantizar una aplicación eficaz y concreta de la acción común, la Comisión podrá recurrir a asistencia técnica, que podrá financiarse con cargo a los créditos disponibles para las medidas de la presente acción común.

Artículo 10

Presentación de proyectos

Los proyectos para los que se solicita financiación se presentarán a la Comisión, que los examinará atentamente en un plazo que ella misma fijará.

²³ DO L 356, de 31.12.1977, p. 1.

Artículo 11

Procedimiento

1. A partir del 31 de diciembre de 1999, las decisiones sobre financiación de proyectos se tomarán de conformidad con los apartados 2, 3 y 4. A partir del 1 de enero de 2000, se tomarán de conformidad con el procedimiento del apartado 5.
2. En el caso de que el importe de la financiación solicitada sea inferior a 200 000 euros, la Comisión mantendrá informado al Consejo sobre el número de solicitudes que haya recibido para la financiación de proyectos específicos, sobre los principios que aplique para conceder las ayudas que otorgue y sobre los resultados de dichos proyectos
3. En el caso de que el importe de la financiación solicitada sea igual o superior a 200 000 euros e inferior a 1 millón de euros, la Comisión estará asistida por un Comité compuesto por un representante de cada Estado miembro y presidido por un representante de la Comisión. La Comisión presentará al Comité la lista de los proyectos que se le hayan presentado. La Comisión indicará los proyectos que haya seleccionado, así como los motivos de su selección. El Comité emitirá su dictamen sobre dichos proyectos según la mayoría establecida en el segundo párrafo del apartado 3 del artículo K.4 del Tratado, en el plazo de dos semanas. El Presidente no participará en la votación. El dictamen se incluirá en acta; además cada Estado miembro tendrá derecho a solicitar que su posición conste en la misma. La Comisión tendrá plenamente en cuenta el dictamen emitido por el Comité e informará al Comité de la manera en que ha tenido en cuenta dicho dictamen.
4. En el caso de que el importe de la financiación solicitada sea igual o superior a 1 millón de euros, la Comisión presentará al Comité mencionado en el apartado 2 la lista de proyectos que se le hayan presentado. La Comisión indicará los proyectos que haya seleccionado, así como los motivos de su selección. El Comité emitirá su dictamen sobre dichos proyectos según la mayoría establecida en el segundo párrafo del apartado 3 del artículo K.4 del Tratado, en el plazo de dos semanas. El Presidente no participará en la votación. Si no se emite un dictamen favorable en el plazo fijado, la Comisión podrá optar por retirar el proyecto o proyectos de que se trate o por presentarlos, en su caso con el dictamen del Comité, al Consejo, que deberá pronunciarse al respecto, según la mayoría prevista en el párrafo segundo del apartado 3 del artículo K.4 del Tratado, en el plazo de un mes.
5. La Comisión estará asistida por un Comité Consultivo compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión.

El representante de la Comisión someterá al Comité un proyecto de las medidas que deban adoptarse. El Comité emitirá su dictamen sobre dicho proyecto en un plazo que el Presidente podrá fijar en función de la urgencia del asunto, procediendo, en su caso, a una votación.

La Comisión tendrá en cuenta, en la mayor medida posible, el dictamen emitido por el Comité. Informará al Comité de la manera en que ha tenido en cuenta dicho dictamen

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 12

Control y evaluación

1. La Comisión será responsable del control de los proyectos y de la evaluación de las medidas financiadas en virtud de la presente acción común. El control y la evaluación podrán financiarse con los créditos disponibles para medidas en virtud de la presente acción común.
2. La Comisión preparará un informe sobre las medidas adoptadas y la evaluación efectuada, que se enviará al Parlamento Europeo y al Consejo.

Artículo 13

Entrada en vigor

La presente acción común entrará en vigor el día de su adopción.

Será aplicable hasta el 31 de diciembre del año 2000.

Artículo 14

La presente acción común se publicará en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo

El Presidente

FICHA FINANCIERA

1. TÍTULO DE LA ACCIÓN

Acción común por la que se establecen medidas para apoyar de manera concreta la acogida y repatriación voluntaria de refugiados, personas desplazadas y solicitantes de asilo.

2. LÍNEAS PRESUPUESTARIAS AFECTADAS

(Nomenclatura presupuesto general 1999)

B 5-803: Fondo Europeo para los refugiados

3. BASE JURÍDICA

Apartado 2 del Art. K.3 del Tratado de la Unión Europea

4. DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN

- **Objetivo general**

Esta acción común pretende dotar a la Unión Europea de un instrumento que le permita apoyar, por una parte, medidas destinadas a mejorar las condiciones de acogida y el acceso a los procedimientos de asilo y, por otra, medidas que faciliten la repatriación voluntaria y la reintegración. Asimismo, tiene en cuenta el principio de responsabilidad compartida entre los Estados miembros.

Más concretamente, el objetivo de esta acción es:

- Proporcionar a las personas y grupos afectados una protección adecuada conforme a la tradición común de los Estados miembros y a las obligaciones que para ellos se derivan, en particular, de la Convención Europea para la Salvaguardia de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950 y de la Convención de Ginebra, de 28 de julio de 1951, sobre el estatuto de refugiado, modificada por el Protocolo de Nueva York, de 31 de enero de 1967.
- Proporcionar las condiciones de acogida adecuadas a los solicitantes de asilo y facilitar el acceso a procedimientos justos, eficaces y que garanticen los derechos de los refugiados.
- Crear las condiciones que permitan a los refugiados, personas desplazadas y solicitantes de asilo que lo deseen, abandonar el territorio de los Estados miembros y regresar voluntariamente a sus países de origen.
- Garantizar el equilibrio entre los esfuerzos realizados por los Estados miembros para hacer frente a la acogida y la repatriación voluntaria de los refugiados y las personas desplazadas.

- **Período cubierto por la acción**

Dos años a partir de la entrada en vigor del fundamento jurídico, es decir el período de 1999 al 2000. Al término de este período se llevará a cabo una evaluación relativa a la necesidad de proseguir o dar nueva orientación a la acción.

5. CLASIFICACIÓN DE LOS GASTOS

- **Gastos obligatorios/no obligatorios**

No obligatorios

- **Créditos disociados/no disociados**

Disociados

- **Tipo del ingreso**

No procede

6. TIPO DEL GASTO

Subvención para cofinanciación con otras fuentes de recursos. La ayuda del presupuesto comunitario se fija en un máximo del 80% del proyecto. Este límite máximo sólo se alcanzará para proyectos que presenten un interés muy claro en relación con los objetivos de la acción común o con las prioridades identificadas en el programa (las medidas) presentado por la Comisión al Comité de representantes de los Estados miembros que la asiste en sus trabajos.

7. INCIDENCIA FINANCIERA

- **Método de cálculo del coste de la acción (relación entre los costes individuales y el coste total)**

Los importes disponibles dependerán de los créditos asignados cada año por la Autoridad Presupuestaria, que fijará en concreto el equilibrio entre las medidas relativas a la acogida y la repatriación voluntaria mediante dotaciones de los artículos correspondientes, siempre que estos artículos se mantengan distintos.

En principio, cualquier estimación más precisa de la incidencia financiera de las medidas proyectadas deberá basarse en la evaluación de las acciones preliminares efectuadas sobre la base de los créditos asignados en 1997 y 1998. No obstante, de momento dicha evaluación será de alcance limitado. En efecto, en cuanto al ejercicio 1997 se refiere, el Consejo no aprobó las acciones comunes 97/447/JAI y 97/478/JAI hasta el 22 de julio de 1997. Sobre estas bases, la selección de proyectos se llevó a cabo tras la reunión del Comité de los representantes de los Estados miembros que se celebró en noviembre de 1997.

La aplicación de estos proyectos estuvo sometida a cierta demora, casi siempre justificada por tratarse de iniciativas relativamente novedosas. Sin embargo, fue posible efectuar una primera evaluación a partir de los informes provisionales que se comunicaron a la Comisión. El contenido de la evaluación se resumió en la nota aneja que se transmitió a los representantes de los Estados miembros en la

reunión del Comité de gestión del 28 de septiembre de 1998. Durante el primer trimestre de 1999, se elaborará un informe final de evaluación basado en la información que se haya recibido entre tanto.

En todo caso, los resultados obtenidos pueden resumirse de la manera siguiente, basándose en la nomenclatura presupuestaria aplicable en 1997 y 1998:

B5-803		B7-6008	
DESGLOSE	PRESUPUESTO 1997 (3,75 millones de euros)	DESGLOSE	PRESUPUESTO 1997 (10 millones de euros)
	% del presup. N° de acciones		% del presup. N° de acciones
Infraestructuras	43 7	Información	5 9
Procedimientos de asilo	5 1	Consejo	6 3
Derechos mínimos	16 4	Formación/Educación	69 20
Asistencia a las categorías vulnerables	10 4		
Información del público	26 5		
TOTAL	100 21	TOTAL	100 32

B5-803		B7-6008	
DESGLOSE	PRESUPUESTO 1998 (3,75 millones de euros)	DESGLOSE	PRESUPUESTO 1998 (13 millones de euros)
	% del presup. N° de acciones		% del presup. N° de acciones
Infraestructuras	47 6	Información	15 7
Procedimientos de asilo	20 7	Consejo	50 22
Derechos mínimos	23 6	Formación/Educación	35 23
Asistencia a las categorías vulnerables	10 6		
Información del público	0 0		
TOTAL	100 25	TOTAL	100 52

- **Desglose por elementos de la acción**

La presente acción se puede desglosar de la siguiente manera:

- Por lo que respecta a la acogida y al acceso a los procedimientos de asilo se propone la financiación de medidas que, por una parte, tiendan a favorecer la equidad y la eficacia de los procedimientos de asilo (así como el acceso a estos procedimientos), a garantizar que los solicitantes de asilo y las personas desplazadas se beneficien de las disposiciones sociales que establecen condiciones de vida que responden a exigencias mínimas y a aportar una asistencia especial a los grupos más vulnerables. Por otra parte, se prevé financiar proyectos destinados a la mejora de las infraestructuras de acogida para poder, a medio plazo, albergar en condiciones satisfactorias a los solicitantes de asilo y personas que soliciten protección internacional en el territorio de cualquier Estado miembro de la Unión Europea. Además, deberían poderse tomar en consideración acciones de sensibilización de la opinión pública con respecto a la problemática del asilo.

Por lo que se refiere a la repatriación voluntaria y a la reintegración en el país de origen, se prevé fundamentalmente acometer una financiación comunitaria de acciones de información, servicios de asesoramiento e iniciativas en el ámbito de la formación y la educación. Con carácter accesorio, se podrán tomar igualmente en consideración los gastos de transporte relativos a la repatriación y a las ayudas a la reintegración en el país de origen, única excepción al principio de que esta acción común sólo debe surtir efecto en el seno de la Unión Europea.

Sobre la base de la experiencia de las acciones preparatorias que se llevaron a cabo en 1997 y 1998, se puede proponer el siguiente desglose (véase no obstante lo que se menciona anteriormente sobre el carácter preliminar de la evaluación disponible). En cualquier caso, es importante tener en cuenta las diferencias considerables en cuanto a la envergadura de los proyectos subvencionables.

B5 - 803

DESGLOSE	APP 1999 (15 millones de euros)*	2000 (15 millones de euros)
	% estimado del presupuesto	% estimado del presupuesto
Infraestructuras	25	25
Procedimientos de asilo	10	10
Derechos mínimos	10	10
Asistencia a las categorías vulnerables	5	5
Información	10	10
Consejo	20	20
Formación/Educación	20	20
TOTAL	100	100

- * Se señala que la autoridad presupuestaria, por decisión del Comité de presupuestos del 8 de diciembre de 1998, ha autorizado la utilización de hasta 800.000 euros de esta cantidad en concepto de asistencia técnica y administrativa, destinada a la Comisión y a los beneficiarios de esta operación, en la medida en que no se trate de tareas de rutina de servicio público, sino de tareas relacionadas con la preparación, gestión, seguimiento e inspección del programa o los proyectos. Dicha asistencia no podrá exceder la duración del programa.

8. DISPOSICIONES ANTIFRAUDE

El formulario de solicitud de subvención recogerá datos sobre la identidad y características de los posibles beneficiarios, de forma que se pueda evaluar previamente su fiabilidad.

En los acuerdos o contratos que vinculan a la Comisión y a los beneficiarios de la acción se incluyen disposiciones de lucha contra el fraude (controles in situ, informes provisionales y finales). La Comisión estudiará los informes y velará por la correcta realización del trabajo antes de la ejecución de los pagos intermedios y finales.

9. ELEMENTOS DE ANÁLISIS COSTE/EFICACIA

- **Población destinataria de la acción**

- Los refugiados, personas desplazadas y solicitantes de asilo definidos en el artículo 2 de la propuesta.
- La opinión pública de los Estados miembros.
- Los miembros de los organismos públicos (incluidas las autoridades descentralizadas) y privados competentes en los ámbitos en cuestión.

- **Justificación de la acción**

Con arreglo a lo dispuesto en el párrafo primero del apartado 2 del artículo K.8 del TUE, los gastos administrativos para las instituciones derivados de las disposiciones relativas a las materias a que se refiere el Título VI correrán a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas. Por lo que respecta a los gastos operativos derivados de la aplicación de dichas disposiciones, el Consejo podrá, bien decidir por unanimidad que se carguen al presupuesto comunitario, bien declarar que correrán a cargo de los Estados miembros.

En virtud del apartado 2 del artículo K.3, a iniciativa de cualquier Estado miembro o de la Comisión, según de las materias de que se trate, el Consejo podrá adoptar acciones comunes en la medida en que los objetivos de la Unión puedan alcanzarse más fácilmente por medio de una acción común que por la acción aislada de los Estados miembros en razón de las dimensiones o de los efectos de la acción de que se trate.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo K.1, los Estados miembros consideran la política de asilo una cuestión de interés común. Con arreglo al Tratado de Amsterdam, corresponderá al Consejo adoptar las medidas que establezcan las normas mínimas relativas respectivamente a la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (letra b del apartado 1 del artículo 63) y al procedimiento de concesión o retirada del estatuto de refugiado (letra d del apartado 1 del artículo 63). El Consejo deberá asimismo adoptar las medidas relativas a los refugiados y personas desplazadas que consistan en normas mínimas sobre la concesión de una protección temporal a las personas desplazadas y en disposiciones que regulen el equilibrio entre los esfuerzos realizados por los Estados miembros (letras a y b del apartado 2 del artículo 63).

La acción está destinada, por una parte, a apoyar las políticas nacionales en favor de personas que buscan protección internacional y, por otra, a estimular la repatriación voluntaria de quienes hayan disfrutado de una autorización de residencia provisional o de protección temporal en los Estados miembros de la Unión Europea. Tanto en un caso como en otro, convendrá promover entre los Estados miembros la idea de una responsabilidad compartida en lo que respecta al esfuerzo global en favor de las categorías de personas a las que se destina la acción, dado que existen a veces situaciones que presentan diferencias muy marcadas.

- **Seguimiento y evaluación de la acción**

La Comisión procederá al seguimiento y la evaluación regular de las acciones financiadas con arreglo al presente instrumento con el fin de comprobar que se atienen a los objetivos perseguidos y las prioridades establecidas y de trazar líneas directrices para mejorar los criterios de selección de los proyectos. Al final de cada ejercicio financiero, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo que recogerá tanto las acciones emprendidas como la evaluación de las mismas que se haya realizado.

En el segundo semestre de 1999 se llevará a cabo una evaluación externa de los proyectos que han recibido ayuda comunitaria. Para el 17 de diciembre de 1998 está prevista la publicación de un primer anuncio informativo de los procedimientos de licitación.

Se tratará de una evaluación intermedia de los proyectos financiados en 1997 y 1998 y será la base de la evaluación global del año 2001. La evaluación externa se realizará sin perjuicio de las evaluaciones internas que realizará la Comisión (servicio gestor o DG XX).

Esta evaluación, que se centrará sobre todo en el fondo, tiene por objetivo determinar en qué medida se han realizado los objetivos del programa, suministrar información cuantitativa y cualitativa que sirva de base a una reorientación y, eventualmente, a la adaptación del programa y adoptar, en su caso, métodos de evaluación adecuados para medir los efectos del programa.

10 GASTOS ADMINISTRATIVOS (Sección III del Presupuesto General)

La movilización eficaz de los recursos administrativos necesarios dependerá de la decisión anual de la Comisión sobre asignación de recursos, habida cuenta del personal y de las cantidades suplementarias que haya concedido la autoridad presupuestaria.

10.1 Incidencia sobre el número de puesto de trabajo

Tipos de empleo		Personal destinado a la gestión de la acción		De los cuales		duración
		<u>Empleos permanentes</u>	<u>Empleos temporales</u>	Mediante utilización de los recursos existentes en la DG o en el servicio en cuestión	Mediante recurso a fuentes suplementarias	
Funcionarios o agentes temporales	A	1,5	-	1,5	-	
	B	1,5	-	0,5	1	
	C	1,5	-	0,5	1	
Otras fuentes						
Total		4,5		2,5	2	

10.2 Incidencia financiera total de los recursos humanos suplementarios

	Cantidad	Modo de cálculo (euros)
Funcionarios	486.000	4,5 x 108.000
Agentes temporales		
Otras fuentes (indicar línea presupuestaria)		
Total	486.000	

10.3 Incremento de otros gastos de funcionamiento como consecuencia de la acción

Línea presupuestaria (nº y título)	Cantidades	Modo de cálculo (euros)
A-7030 (reuniones de expertos)	13.000	2 x 10 personas x 650
A-7031 (comité de gestión)	29.250	3 x 15 personas x 650
A-7010 (misiones)	13.600	20 misiones x 680
Total	55.850	

ISSN 0257-9545

COM(98) 733 final

DOCUMENTOS

ES

06 05 11 04

N° de catálogo : CB-CO-98-798-ES-C

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas
L-2985 Luxemburgo