

El reconocimiento de los refugiados en la UE: el papel cambiante de la OEAA

Evangelia (Lilian) Tsourdi

La OEAA ha visto recientemente cómo se ampliaba el alcance de sus actividades y, en consecuencia, su potencial para influir a nivel nacional en la determinación de la condición de refugiado.

Uno de los recientes cambios más notables en la política de asilo de la Unión Europea es el papel cada vez mayor de su Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA)¹ en la determinación de la condición de refugiado (DCR). Al principio, el mandato de la OEAA se centraba principalmente en actividades como el intercambio de información y la formación, pero con el tiempo este se ha ampliado al igual que sus recursos humanos y financieros². Este artículo se centra en la evolución del papel de la OEAA, que tiene un impacto tanto indirecto como directo sobre la DCR en Europa.

El impacto indirecto de la OEAA sobre la DCR

Varias de las actividades de la OEAA tienen un impacto indirecto sobre la DCR. La formación es una de ellas. La OEAA ha desarrollado un plan de estudios formativos para administradores nacionales que consta de varios módulos que incluyen técnicas de entrevista y de evaluación de la credibilidad³. También son relevantes sus iniciativas de calidad, en virtud de las cuales, la OEAA traza un mapa de las prácticas internas (de los Estados miembros de la UE) y organiza reuniones temáticas en

las que se examinan las buenas prácticas y los retos para su implementación. También ofrece herramientas prácticas, por ejemplo, sobre cómo llevar a cabo una entrevista personal⁴.

La OEAA participa también en la recopilación y el intercambio de información sobre el país de origen (COI, por sus siglas en inglés) y en la adopción de una metodología COI común para llevar a cabo estas tareas. Elabora informes junto con expertos de los Estados miembros. Estos están disponibles públicamente, abiertos a examen por parte de otros actores, como los solicitantes de asilo y sus defensores (a diferencia de otros aspectos menos transparentes del reconocimiento de los refugiados en algunas jurisdicciones).

¿Qué repercusiones tienen estas actividades?

Los Estados miembros no están legalmente obligados por el análisis incluido en el material que produce la OEAA pero, a pesar de su carácter no vinculante, los informes que emite acerca de la información sobre los países de origen (COI) son potencialmente influyentes, dado el papel imperativo del organismo y la importancia de la COI en las evaluaciones de la credibilidad. Por lo tanto, es fundamental que integren información de diversos actores (incluso de la sociedad civil), que se ajusten a las normas de objetividad e imparcialidad y que se mantengan actualizados.

Si bien la actual influencia sobre la toma de decisiones basada en la COI se podría describir como indirecta, la propuesta que la Comisión Europea realizó en 2016 de lanzar una nueva Agencia de Asilo de la Unión Europea prevé un papel más sólido para las producciones y los diversos procesos de este organismo que les concedería cierta “fuerza ejecutiva”⁵. Un ejemplo sería la adopción de un “análisis en común” sobre la situación en países de origen específicos y la producción sobre esta base de unas notas orientativas para ayudar a los Estados miembros en la evaluación de las solicitudes pertinentes. En la misma propuesta, se prevé también que el organismo se encargue de realizar tareas de seguimiento. Dependiendo de su diseño y puesta en marcha, ese mecanismo también podría repercutir en la DCR. Pero, en octubre de 2020, las negociaciones acerca de esta propuesta seguían pendientes y, por tanto, es pronto para sacar conclusiones sobre el futuro papel de dicho organismo en estas áreas.

Las repercusiones directas: del asesoramiento técnico a la aplicación conjunta

La participación de la OEAA en la tramitación de las solicitudes de asilo es nueva. El apoyo

operacional siempre formó parte del mandato legal de la OEAA, ya que la organización desplegaba “equipos de apoyo al asilo” en los Estados miembros de la UE que lo solicitaran. Pero, en un principio, estos equipos no interactuaban directamente con los solicitantes de asilo particulares, sino que su labor consistía en proporcionar asesoramiento técnico o formación, etc. Sin embargo, tras el aumento de las llegadas de solicitantes de asilo a la UE en 2015-2016, el personal de la OEAA y expertos nacionales desplegados comenzaron a realizar tareas más prácticas, como informar directamente a los individuos que iban llegando. A medida que aumentaban las presiones, surgieron en Grecia algunas formas de tramitación conjunta en virtud de las cuales la OEAA y el Servicio de Asilo griego compartían la labor de tramitar las solicitudes de asilo para reducir el volumen de trabajo del país de acogida. En Grecia, los expertos desplegados por la OEAA están realizando, por su cuenta, entrevistas en nombre y representación del Servicio de Asilo griego para evaluar la admisibilidad de los solicitantes. Luego presentan sus conclusiones, que sirven como base para que el Servicio de Asilo griego emita un fallo decisivo al respecto de su admisibilidad (la fase de admisibilidad tiene como objetivo descartar a los solicitantes que podrían ser devueltos a terceros países seguros). Y, desde 2018, los miembros del personal de la OEAA que hablan griego participan también en el examen de méritos de las solicitudes de asilo en Grecia. Esta ampliación de sus competencias, que afecta a la toma de decisiones en primera instancia, sigue sin ir acompañada de una revisión oficial del mandato legal de la OEAA.

En Grecia, la OEAA también realiza labores de apoyo para la toma de decisiones en segunda instancia, en virtud de las cuales aporta “relatores” a los comités de apelación nacionales, labor que está expresamente recogida en la legislación nacional. Las tareas de los relatores se limitan a la preparación inicial de los expedientes y a la realización de las investigaciones COI a petición de los miembros del Comité. Por tanto, no ofrecen a los miembros de los Comités de Apelación un dictamen jurídico concreto (ni siquiera una opinión consultiva) sobre la concesión de protección internacional. Esto significa que su participación en la determinación de la condición de refugiado en la fase de apelación es tan solo indirecta.

Y, al mismo tiempo, ¿qué repercusiones tienen estas actividades concretas?⁶ Aunque

quien debería encargarse de tomar la decisión sobre el asilo en primera instancia, según la legislación nacional de la UE, sea el Servicio de Asilo griego; en la práctica, esta decisión se basa en una recomendación (y en los hechos verificados durante la entrevista) de los expertos desplegados por una agencia de la UE, cuyas opiniones consultivas influyen en el resultado. El Servicio de Asilo griego no se limita a refrendar las opiniones consultivas no vinculantes de la OEAA, sino que tiene facultades para dictar una sentencia que vaya en contra de la propuesta por los expertos desplegados, y así lo ha hecho a menudo. Pero la evolución del papel de la OEAA significa que cada vez repercute más en la DCR a nivel nacional.

Los solicitantes de asilo deberían disfrutar de todos los derechos previstos por la UE y el derecho internacional, con independencia de quién realice la entrevista. Pero, sobre el terreno, las organizaciones civiles de carácter social denuncian deficiencias relacionadas, por ejemplo, con la forma de valorar el grado de vulnerabilidad y de realizar las entrevistas para evaluar su admisibilidad, y con el hecho de que las opiniones consultivas sobre la admisibilidad se expidan en inglés y no se traduzcan al griego, además de que las entrevistas se realicen en inglés, lo cual menoscaba el nivel de calidad de la representación legal que ejercen los abogados griegos⁷.

Perspectivas de futuro

La evolución del papel de la OEAA pone de relieve los retos de la rendición de cuentas y de la protección de los derechos fundamentales. La OEAA ha tratado de mejorar la calidad de los procedimientos para la toma de decisiones mediante el establecimiento de un proceso interno de auditoría de la calidad. Tomando como base las recomendaciones de la Defensora del Pueblo Europeo⁸, ha desarrollado nuevas normas de procedimiento concretas, como la obligación de la OEAA de informar a las autoridades nacionales de cualquier error detectado por el organismo con respecto a su propia parte del proceso. El próximo gran adelanto sería que la OEAA estableciera un mecanismo interno de reclamaciones que fuese accesible para particulares. Esto se contempla como parte del nuevo mandato de este organismo que se está negociando.

El papel de la OEAA ha cambiado significativamente. Esto ha ido dando

lugar gradualmente a la aparición de pautas de aplicación conjunta mediante la tramitación conjunta de las solicitudes de asilo. Las pautas de aplicación conjunta y el aumento de los recursos financieros y humanos de que dispone la OEAA podrían actuar como precursores de formas más profundas de integración entre la UE y las administraciones nacionales en materia de DCR. Esto debería verse como un enfoque pragmático para promover la solidaridad y el reparto de responsabilidades a la hora de evaluar las solicitudes. Sin embargo, las primeras experiencias de tramitación conjunta en Grecia ilustran que la mejora de la integración administrativa no debería ser aclamada sin reservas. La integración administrativa conlleva sus propios retos y, en este caso, exige un replanteamiento de los procesos de rendición de cuentas y del derecho procesal de la Unión Europea para que, en la práctica, no provoque un debilitamiento de las garantías procesales.

Evangelia (Lilian) Tsourdi

e.tsourdi@maastrichtuniversity.nl

Profesora adjunta y becaria del Dutch Research Council (NWO VENI), Universidad de Maastricht www.maastrichtuniversity.nl/p70065508

1. Para consultar el mandato legal de la OEAA, véase: Reglamento (UE) N° 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 2010
2. Para ver un resumen de las actividades de la OEAA, consulte su informe anual de actividades (Annual Activity Report) de 2019. bit.ly/EASO-ActivityReport2019
3. <https://training.easo.europa.eu/lms/>
4. bit.ly/EASO-QualityInitiatives
5. Para consultar la propuesta de 2016 de la CE, véase: Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010/COM/2016/0271 final - 2016/0131 (COD) (4 de mayo de 2016).
6. Para leer un análisis más completo, vea Tsourdi E (L) (2020) "Holding the European Asylum Support Office Accountable for its role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?", *German Law Journal* 21, 506-531 <https://doi.org/10.1017/glj.2020.21>
7. Véase, entre otros, Greece Refugee Rights Initiative (2018) *EASO's Operation on the Greek Hotspots: An overlooked consequence of the EU-Turkey Deal*, HIAS-Islamic Relief USA bit.ly/HIAS-Greece-2018; El Centro Europeo por los Derechos Constitucionales y Humanos (2019) "Case Report: EASO's Involvement In Greek Hotspots Exceeds The Agency's Competence And Disregards Fundamental Rights" bit.ly/ECCHR-EASO-case-report-2019
8. Véase Decisión de la Defensora del Pueblo Europeo en el asunto 1139/2018/MDC relativo a la conducta de los expertos durante las entrevistas con los solicitantes de asilo organizadas por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (30 de septiembre de 2019) www.ombudsman.europa.eu/en/decision/es/119726