

LA SUPRANACIONALIZACIÓN DE LA ASISTENCIA OPERATIVA A LOS SISTEMAS NACIONALES DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

THE SUPRANATIONALIZATION OF THE OPERATIONAL SUPPORT TO THE NATIONAL ASYLUM SYSTEMS IN THE EUROPEAN UNION

DAVID FERNÁNDEZ-ROJO*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO Y LA ADOPCIÓN DEL REGLAMENTO 439/2010 DE LA EASO. III. LA ASISTENCIA OPERATIVA DE LA EASO A LOS ESTADOS MIEMBROS. IV. LA EXPANSIÓN DE LAS TAREAS OPERATIVAS DE LA EASO: LA CREACIÓN DE LA AGENCIA DE ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA. V. EL CONTROL DE LAS TAREAS OPERATIVAS DE LA AGENCIA DE ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA DESDE UNA PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL. VI. CONCLUSIÓN.

RESUMEN: La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) es una agencia descentralizada de la UE que conforma el entramado institucional del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y que presta asistencia especial y de emergencia a los sistemas nacionales de asilo. La llamada “crisis de los refugiados” de 2015 acentuó la necesidad de garantizar el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), de ayudar operativamente a los Estados miembros más afectados por la llegada repentina y extraordinaria de flujos migratorios mixtos y de aplicar de forma eficaz y uniforme las medidas adoptadas en materia de asilo a nivel de la UE. Este Estudio analiza la evolución de las tareas operativas de la Agencia, tanto de iure como de facto, desde su establecimiento hasta la propuesta de su transformación en una Agencia de Asilo de la UE (EUAA) con capacidad de intervención, supervisión y de examen de las solicitudes de protección internacional. Asimismo, se explora la necesidad de un control multidimensional, entre el que destaca la supervisión que ejercen los Estados miembros y la sociedad civil, destinado a equilibrar el mandato operativo de la Agencia, supervisar la potencial afección a los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo y limitar cualquier discrecionalidad en el examen de las solicitudes de protección internacional que la Agencia lleve a cabo. De este análisis se extraen dos tendencias en la administración del asilo en la UE y del apoyo institucional a los sistemas nacionales de asilo. Por un lado, si bien el nuevo marco legal de la EUAA subraya que su mandato operativo se limita, al igual que el de la EASO, a brindar a las autoridades nacionales la asistencia que requieren, las tareas que tanto la EASO ha desarrollado en la práctica sobre el terreno como las actividades previstas para la EUAA presentan una naturaleza claramente operativa. Por otro lado, la Agencia tiene un papel destacado en garantizar la aplicación efectiva y uniforme de las medidas de asilo adoptadas a nivel de la UE, así como de asegurar que los Estados miembros no ponen en peligro el funcionamiento del SECA.

Fecha de recepción del trabajo: 27 de noviembre de 2020. Fecha de aceptación de la versión final: 12 de abril de 2021.

* Doctor encargado, departamento de derecho público, Universidad de Deusto, e-mail: davidfrojo@deusto.es

ABSTRACT: The European Asylum Support Office (EASO) is a decentralized EU agency that shapes the institutional framework of the Area of Freedom, Security and Justice and provides special and emergency assistance to the national asylum systems. The so-called “refugee crisis” of 2015 stressed the need to safeguard the functioning of the Common European Asylum System (CEAS), to operationally assist the Member States most affected by the sudden and extraordinary arrival of mixed migratory flows and, to effectively and uniformly implement the EU asylum measures. This article studies the evolution of the operational tasks of the Agency, both de iure and de facto, from its establishment to its proposed transformation into an EU Asylum Agency (EUAA) with powers of intervention, supervision and examination of applications of international protection. Moreover, the article examines, in particular, the control exercised by the Member States and the civil society with the aim of balancing the reinforced operational mandate of the Agency, overseeing the potential impact of the Agency’s activities on the fundamental rights of the asylum seekers and, limiting the Agency’s discretion in the examination of applications of international protection. Hence, two trends in the administration of asylum in the EU can be highlighted after the analysis conducted in this article. On the one hand, while the EUAA’s new legal framework indicates that its operational mandate is limited, like EASO’s, to providing the national authorities with the assistance they may require, the tasks that EASO conducts in practice on the ground and the activities envisaged for the EUAA are clearly operational. On the other, the Agency has an increasingly leading role in ensuring the effective and uniform implementation of the asylum measures adopted at the EU level, as well as ensuring that the Member States do not jeopardize the functioning of the CEAS.

PALABRAS CLAVE: Oficina Europea de Apoyo al Asilo; Sistema Europeo Común de Asilo; Agencia de Asilo de la Unión Europea; asistencia operativa; control social.

KEYWORDS: *European Asylum Support Office; European Common Asylum System; European Union Agency for Asylum; operational assistance; social accountability.*

I. INTRODUCCIÓN

En 2009 la Comisión Europea propuso la creación de una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés)¹ y, en mayo de 2010, se adoptó el Reglamento 439/2010. En junio de 2011 la Oficina se inauguró oficialmente en Malta, donde se encuentra su sede, con la misión de fortalecer la confianza mutua y la cooperación operativa entre las autoridades nacionales de asilo y así “aumentar la convergencia y garantizar que se mantenga la calidad de los procedimientos de toma de decisiones de los Estados miembros (...)”². La EASO es una agencia descentralizada de la Unión Europea (UE) que tiene como cometido apoyar a los Estados miembros en la aplicación uniforme y efectiva de las medidas legislativas y operativas en materia de asilo adoptadas por la UE. Sin embargo, a la Oficina no se le ha conferido “competencia alguna, directa ni indirecta, respecto de las decisiones que las autoridades de asilo de los Estados miembros adopten sobre solicitudes concretas de protección internacional”³. La asistencia operativa de la EASO se circunscribe a mejorar la capacidad de los Estados miembros para

¹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo, COM(2009) 66 final, 18.02.2009.

² Reglamento (UE) n° 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, DO L-132, considerando 5.

³ *Ibid.*, considerando 14.

implementar el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) siempre y cuando estos contribuyan con suficientes recursos humanos y materiales a que la Oficina desarrolle plenamente sus objetivos operativos y lleve a cabo sus actividades. El impacto real de la asistencia que presta la EASO depende, por tanto, de la voluntad de los Estados miembros de recurrir a su apoyo y al compromiso de estos a recibir tal apoyo⁴.

No fue hasta el año 2015 cuando el papel operativo de la EASO devino esencial a consecuencia de la creciente presión migratoria y el exponencial aumento de las solicitudes de asilo durante la llamada “crisis de los refugiados”. Los sistemas nacionales de asilo de los Estados miembros situados en primera línea de llegada y desembarco de migrantes se vieron desbordados por un aumento exponencial en el número de solicitudes de asilo que no eran capaces de procesar de manera eficiente y recurrieron a la asistencia operativa de la EASO⁵. A su vez, la “crisis de los refugiados” también reveló las significativas limitaciones del mandato legal de la EASO para satisfacer las crecientes urgencias operativas de los Estados miembros lo que llevó en la práctica a la Agencia a realizar interpretaciones extensas de las disposiciones de su Reglamento si deseaba prestar el apoyo operativo que le demandaban Estados miembros como Grecia, Italia o Malta.

La Comisión Europea, consciente de la brecha existente entre las actividades que la EASO desarrolla en la práctica y las limitadas potestades operativas recogidas en su Reglamento 439/2010, propuso transformar la EASO en una Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA, por sus siglas en inglés)⁶. Si bien el Consejo y el Parlamento Europeo alcanzaron el 28 de junio de 2017 un compromiso parcial sobre el nuevo texto legislativo⁷, un acuerdo total solo será posible una vez se hayan resuelto los vínculos con las otras propuestas legislativas del paquete asilo⁸. El expresidente Juncker, ante el bloqueo de la adopción del Reglamento de la nueva agencia de asilo, anunció en su discurso sobre el Estado de la Unión del 12 de septiembre de 2018, la intención de la Comisión de introducir una nueva propuesta para la ampliación del mandato originalmente propuesto en 2016 dado que los Estados miembros seguían demandando

⁴ Comisión, “Mayor solidaridad dentro de la UE en el ámbito del asilo: una agenda de la UE para un mejor reparto de la responsabilidad y una mayor confianza mutua”, COM(2011) 835 final, 02.12.2011, p. 3.

⁵ Comisión, “Hacia una reforma del sistema europeo común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa”, COM(2016) 197 final, 06.04.2016, 12. Véase, GUILD, E., et. al., “Rethinking asylum distribution in the EU: Shall we start with the facts?”, *CEPS Commentary*, 2016, pp. 1-9.

⁶ Comisión, “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) 271 final, 04.05.2016.

⁷ Consejo, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010 – State of play and guidance for further work”, doc. 10555/17, 27.06.2017. A este respecto, se solicitó al Consejo acceso público a la nota del 4 de diciembre de 2017 de la Presidencia al Permanente sobre la Agencia de Asilo de la Unión Europea (doc. 14985/17), pero dicho acceso fue denegado ya que la nota proporciona detalles del debate e identifica cuestiones delicadas que deben abordarse antes de que el Consejo pueda llegar a un acuerdo. La divulgación al público de la información contenida en este documento afectaría el proceso de negociación y disminuiría las posibilidades de que el Consejo llegue a un acuerdo.

⁸ Comunicado de prensa del Consejo, “Agencia de Asilo de la UE: la Presidencia y el Parlamento Europeo alcanzan un amplio acuerdo político”, 431/17, 29.06.2017. Véase Consejo, “Reforma del sistema europeo común de asilo y reasentamiento”, doc. 15057/1/17, 06.12.2017, p. 6.

una mayor asistencia en la tramitación de las solicitudes de asilo⁹. La Comisión Europea publicó el 12 de septiembre de 2018 una propuesta modificada y parcial que contenía únicamente enmiendas destinadas a reforzar las tareas operativas de la EUAA¹⁰. Sin embargo, la adopción final del nuevo Reglamento de la EUAA sigue todavía a la espera de que se alcance un complejo acuerdo sobre el paquete de asilo por lo que este Estudio, en lo que a la futura EUAA se refiere, se basa en el texto parcialmente acordado por el Consejo y el Parlamento el 28 de junio de 2017¹¹.

Si bien las agencias descentralizadas de la UE que operan en el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) como, por ejemplo, la Guardia Europea de Fronteras y Costas (FRONTEX) o la Oficina Europea de Policía (EUROPOL) han sido ampliamente estudiadas por la doctrina, la EASO no ha recibido el mismo grado de atención debido a su reciente creación y a que su papel operativo no alcanzó una relevancia significativa hasta la “crisis de los refugiados”. Por tanto, este Estudio se centra en analizar en qué medida las tareas operativas de la EASO se han visto reforzadas tanto de facto, al prestar asistencia especial y de emergencia a los Estados miembros sobre el terreno, como de iure en el texto propuesto para la futura EUAA. Para ello, en primer lugar, se aborda el establecimiento de la EASO y las limitadas tareas operativas conferidas inicialmente a la Agencia. Seguidamente, se estudia la asistencia especial y de emergencia, así como el despliegue de equipos de apoyo al asilo por parte de la EASO. Además, se analiza la expansión de las tareas operativas una vez que la EASO se transforme en la EUAA, así como el nuevo papel supervisor de la EUAA, su capacidad de intervenir sobre el terreno y de asistir a las autoridades nacionales competentes en el examen de las solicitudes de protección internacional. Por último, se examina si la expansión del mandato operativo de la Agencia viene acompañado de suficientes medidas de control que supervisen las actividades que la Agencia lleva a cabo en la práctica, hagan frente a potenciales violaciones de los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo y limiten la discrecionalidad de la Agencia en el examen de las solicitudes de protección internacional.

⁹ Comisión, “Estado de la Unión 2018: la Hora de la Soberanía Europea”, 12.09.2018.

¹⁰ Propuesta modificada 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° 439/2010, COM(2018) 633 final, 12.09.2018.

¹¹ Consejo, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010 – State of play and guidance for further work”, doc. 10555/17, 27.06.2017.

II. EL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO Y LA ADOPCIÓN DEL REGLAMENTO 439/2010 DE LA EASO

El establecimiento del SECA se remonta a la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999¹² y las medidas a corto y largo plazo para su desarrollo fueron especificadas por el Programa de Tampere de 1999¹³. Posteriormente, en el año 2005, el Programa de La Haya confirmó la introducción de un procedimiento de asilo común, un estatuto uniforme para los solicitantes de asilo y la creación de una “oficina europea de apoyo a todas las formas de cooperación entre Estados miembros relativas al sistema europeo común de asilo”¹⁴. El Programa de La Haya mencionó por primera vez la conveniencia de crear la EASO¹⁵ pues centralizaría el apoyo a los sistemas nacionales de asilo, facilitaría la evaluación de la información sobre los países de origen de los solicitantes de asilo y ayudaría a los Estados miembros a gestionar presiones repentinas sobre sus sistemas de asilo y recepción¹⁶. En 2007, la Comisión Europea publicó el Libro Verde en el que se detallaba el papel que la EASO debía desempeñar con relación al SECA. Las tareas de la EASO se centrarían en proporcionar apoyo estructural en las solicitudes de asilo que recibiesen los Estados miembros, formar a todas las partes involucradas en el proceso de asilo, asistir a los Estados miembros sujetos a presiones excepcionales en sus sistemas de asilo, gestionar los equipos de apoyo al asilo de la Agencia, supervisar las políticas y medidas de asilo adoptadas a nivel europeo y evaluar las condiciones en los centros de recepción nacionales¹⁷.

¹² Véanse, GARLICK, M., “Solidarity under Strain: Solidarity and Fair Sharing of Responsibility in Law and Practice for the International Protection of Refugees in the European Union”, Tesis Doctoral: Universidad Radboud, 2016, pp. 93-150; GIL-BAZO, M. T., “The Protection of Refugees under the Common European Asylum System: The Establishment of a European Jurisdiction for Asylum Purposes and Compliance with International Refugee and Human Rights Law”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 36, 2007, pp. 153-182; KAUNERT, C. y LÉONARD, S., “The European Union asylum policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: towards supranational governance in a common area of protection?”, *Refugee Survey Quarterly*, 31(4), 2012, pp. 1-20.

¹³ Consejo Europeo, “Conclusiones de la Presidencia de Tampere”, 15-16 de octubre de 1999, párr. 13-17. La Comisión especificó en su comunicación de 22 de noviembre de 2000 sobre el procedimiento común de asilo y el estatuto uniforme que el objetivo de establecer un sistema europeo de asilo comprendería un plan legislativo de dos etapas. Primero se debía establecer un procedimiento común y un estatuto uniforme para el asilo, luego se profundizarían los mecanismos establecidos. Véase, Comisión, “Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum”, COM(2000) 755 final, 22.11.2000 y Comisión, “Sobre la política de asilo común, por la que se introduce un método abierto de coordinación”, COM(2001) 710 final, 28.11.2001.

¹⁴ Consejo Europeo, “Programa de La Haya: Fortalecimiento de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea”, DO C-53 de 03.03.2005, p. 4.

¹⁵ Para un análisis detallado de los fundamentos de EASO, véase COMTE, F., “A new Agency is born in the European Union: The European Asylum Support Office”, *European Journal of Migration and Law*, 12(4), 2010, pp. 373-405; STEPHANIE SCHNEIDER, S. y CAROLIN NIESWANDT, C., “EASO: Support Office or Asylum Authority? Boundary Disputes in the European Field of Asylum Administration”, *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 43(1), 2018, pp. 13-35.

¹⁶ Comisión, “Sobre la cooperación práctica reforzada. Nuevas estructuras, nuevos planteamientos: mejora de la calidad del proceso de toma de decisiones en el Sistema Europeo Común de Asilo”, COM(2006) 67 final, 17.02.2006, p. 8.

¹⁷ Comisión, “Libro Verde sobre el futuro Sistema Europeo Común de Asilo”, COM(2007) 301 final, 06.06.2007, p. 9.

Asimismo, la Comisión Europea se comprometió a realizar un estudio de viabilidad destinado a evaluar la misión y el mandato a conferir a la futura EASO. El Consejo solicitó que el estudio de viabilidad, en particular, examinase “las condiciones necesarias para el establecimiento oportuno de la oficina europea de apoyo, se esbochen las funciones que podría asumir (...) con objeto de asistir a los Estados miembros en la aplicación del sistema europeo común de asilo, y se presenten las posibles disposiciones financieras y estructura organizativa de esta oficina (...)”¹⁸. Si bien la UE había adoptado un marco común de asilo para armonizar la legislación y las prácticas nacionales de los servicios de asilo, era necesaria una cooperación efectiva para evitar divergencias entre las decisiones de asilo en los Estados miembros. Precisamente, la EASO se encargaría de promover la convergencia en la toma de decisiones de asilo y apoyar a los Estados miembros en la implementación uniforme y efectiva del acervo comunitario en materia de asilo. El Consejo detalló que la EASO debía de tener como cometido “facilitar el intercambio de información, análisis y experiencia entre los Estados miembros, e intensificar cooperaciones concretas entre las administraciones encargadas del estudio de las solicitudes de asilo (...)” pero sin poderes de instrucción o de decisión¹⁹.

La Comisión Europea realizó una evaluación de impacto²⁰ acerca de la creación de la EASO antes de proponer oficialmente el establecimiento de la Agencia en 2009²¹. Esta evaluación señaló que, a pesar del marco legislativo europeo de asilo adoptado, diferencias significativas en el procesamiento de solicitudes de asilo prevalecían en la UE. Asimismo, la evaluación de impacto se centró en decidir el modelo institucional preferente para la futura EASO. La creación de una agencia descentralizada se consideró como la opción más adecuada para garantizar una implementación uniforme y efectiva del SECA, así como la opción institucional que mejor sería acogida entre los Estados miembros y las instituciones de la UE. Además, dos motivos descartaron la opción de diseñar una agencia que pudiera adoptar decisiones vinculantes con relación a las solicitudes de asilo o conferir los poderes de la EASO a agencias descentralizadas ya existentes como la Agencia de la UE de Derechos Fundamentales (FRA, por sus siglas en inglés) o FRONTEX. Por un lado, los Tratados de la UE impiden que la EASO tenga poderes de instrucción o de decisión ya que estos se reservan a los Estados miembros. Por otro lado, ampliar los mandatos de la FRA o FRONTEX para incluir competencias en materia de asilo se consideró como un obstáculo para la consecución de la misión y el desarrollo de las actividades propias y diferenciadas de estas agencias²².

Tras estas negociaciones previas, el Parlamento Europeo y el Consejo acordaron ágilmente un texto para la EASO. En mayo de 2010 se adoptó el Reglamento 439/2010, que establece la EASO, basado en los artículos 74 y 78 del Tratado de Funcionamiento

¹⁸ Consejo, “Sesión nº 2863 del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior Luxemburgo, 18 de abril de 2008”, doc. 8397/08, 18.04.2008, p. 25. A este respecto, véase, Comisión, “Plan de política de asilo un planteamiento integrado de la protección en toda la UE”, COM(2008) 360 final, 17.06.2008, p. 6.

¹⁹ Consejo, “Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo”, doc. 13440/08, 24.09.2008, p. 11.

²⁰ Comisión, “Documento de trabajo del personal que acompaña a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una Oficina Europea de Apoyo al Asilo”, SEC(2009) 153, 18.02.2009.

²¹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo, COM(2009) 66 final, 18.02.2009.

²² COMTE, F., “A new agency is born...”, *op. cit.*, p. 385.

de la UE (TFUE)²³. El Reglamento 439/2010 siguió fielmente el papel delineado por el Programa de Estocolmo para la nueva agencia²⁴. En primer lugar, el Programa de Estocolmo sugirió que la EASO debía de mejorar todas las formas de cooperación entre las autoridades nacionales competentes con el objetivo de adoptar decisiones de asilo entre las que hubiera menos disparidades²⁵. A este respecto, el Reglamento de la EASO indica que la Agencia identifica y difunde buenas prácticas en materia de asilo (art. 3), organiza información sobre los países de origen (art. 4), coordina el intercambio de información y actividades en relación con el reasentamiento de los solicitantes de asilo en la UE (art. 5) y proporciona formación a los funcionarios nacionales a cargo de las cuestiones de asilo (art. 6). En segundo lugar, el Programa de Estocolmo declaró que la EASO debería ayudar a los Estados miembros que se vieran sujetos a presiones repentinas y excepcionales en sus sistemas de asilo²⁶. El Reglamento de la EASO faculta a la Agencia para recoger y analizar información (art. 9), llevar a cabo acciones de apoyo a los Estados miembros (art. 10) o desplegar equipos de apoyo al asilo a solicitud del Estado miembro que lo requiera (art. 13). Por último, el art. 11 del Reglamento de la EASO contribuye a la consecución de uno de los principales objetivos del Programa de Estocolmo relativo al desarrollo de un SECA uniforme y efectivo²⁷.

Finalmente, en junio de 2011, la EASO se inauguró en Malta²⁸. Desde entonces la Agencia se ha centrado en fortalecer la confianza mutua y la cooperación operativa entre las autoridades nacionales de asilo con el objetivo de “aumentar la convergencia y garantizar que se mantenga la calidad de los procedimientos de toma de decisiones de los Estados miembros en esa área, dentro de un marco normativo europeo”²⁹. La EASO se creó para ayudar a los Estados miembros a aplicar el acervo comunitario de asilo existente y garantizar la implementación efectiva de las medidas adoptadas a nivel de la UE al respecto. Sin embargo, a la Agencia no le fueron delegadas competencias directas o indirectas en lo que a la toma de decisiones sobre solicitudes individuales de protección internacional respecta³⁰ y la relación entre los Estados miembros y la EASO es de dependencia. Esto es, la asistencia operativa de la EASO es eficaz en la medida que los Estados miembros contribuyan con suficientes recursos humanos y materiales a que la Agencia desarrolle sus objetivos operativos y lleve a cabo sus actividades. El impacto real de la EASO depende, en definitiva, de “la voluntad de los Estados miembros de utilizar las posibilidades que ofrece y de su compromiso de participar en esa colaboración”³¹.

²³ Reglamento (UE) n° 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo, DO L-132, 29.05.2010.

²⁴ Para obtener una visión general de las actividades realizadas por EASO durante su primer año véase, Oficina Europea de Apoyo al Asilo, “Work Programme 2011”, 2011.

²⁵ Consejo Europeo, “El Programa de Estocolmo - Una Europa abierta y segura al servicio y la protección de los ciudadanos”, DO C-115 de 04.05.2010, p. 32.

²⁶ *Ibid.*, p. 33.

²⁷ *Ibid.*, p. 32.

²⁸ Acuerdo de sede entre el Gobierno de Malta y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, 24.05.2011, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Seat-Agreement.pdf>, (última consulta: 23 noviembre 2020).

²⁹ Reglamento (UE) n° 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo, DO L-132, 29.05.2010, considerando 5.

³⁰ *Ibid.*, considerando 14.

³¹ Comisión, “Una mayor solidaridad en la UE en el ámbito del asilo: Una agenda de la UE para un mejor reparto de la responsabilidad y una mayor confianza mutua”, COM(2011) 835 final, 02.12.2011, p. 3.

III. LA ASISTENCIA OPERATIVA DE LA EASO A LOS ESTADOS MIEMBROS

Antes de proporcionar cualquier tipo de asistencia operativa, la EASO gestiona un sistema de alerta temprana mediante el cual desarrolla una imagen sobre las potenciales tendencias y escenarios de riesgos en materia de asilo en la UE³². La información que la EASO recaba le facilita la ulterior preparación de sus actividades de apoyo a los Estados miembros y contribuye a la organización de las respuestas operativas ante potenciales desafíos³³. Ahora bien, el papel operativo central de la EASO consiste en el apoyo especial y de emergencia que brinda a las autoridades nacionales competentes que se encuentran sujetas a una presión específica y extraordinaria en sus sistemas de asilo y recepción y es el objeto de análisis de esta sección.

1.El apoyo especial y operativo de emergencia de la EASO

Diversas disposiciones del Reglamento 439/2010 hacen referencia a los poderes operativos de la EASO. El art. 2.2 establece que la Agencia, sirviéndose de todos los recursos útiles a su disposición, proporcionará apoyo operativo a los Estados miembros cuyos sistemas de asilo y acogida estén sometidos a presiones excepcionales. El art. 5 indica que la EASO promoverá, facilitará y coordinará el intercambio de información y otras actividades relacionadas con la reubicación o reasentamiento dentro de la Unión. El art. 10 señala que la EASO tiene el mandato de asistir en el análisis inicial de las solicitudes de asilo que son objeto de examen por los Estados miembros, garantizar que los Estados miembros sujetos a una presión migratoria excepcional tengan a su disposición instalaciones de recepción adecuadas, así como desplegar, a solicitud de las autoridades nacionales de asilo competentes, equipos de apoyo al asilo que proporcionen servicios de interpretación, información sobre los países de origen de los solicitantes de asilo y análisis en la gestión de las solicitudes de asilo.

El papel operativo de la EASO se divide en asistencia especial y de emergencia. La asistencia especial comprende medidas, que pueden ser o no operativas, con el objetivo de mejorar la implementación uniforme y efectiva del SECA. Entre las medidas a desarrollar por la EASO, dependiendo de las necesidades específicas del Estado miembro en cuestión, se incluyen la formación de las autoridades nacionales competentes o la facilitación y coordinación del reasentamiento de los solicitantes de protección internacional³⁴. Las actividades de asistencia especial de la EASO se activan cuando un Estado miembro envía una solicitud por escrito a la Agencia detallando las necesidades a las que se enfrenta su sistema nacional de asilo. La Directora Ejecutiva de la EASO, al recibir la solicitud y a la vista de la información proporcionada por el Estado miembro en

³² COMTE, F., “A new agency...”, *op. cit.*, pp. 373-405; HORSTHEMKE, L. y VOGT, F., “The Role of EASO in the European Asylum System” en MRATSKOWSKI, A. (ed.), *Asylum Related Organisations in Europe*, Baden: Nomos, 2017, pp. 21-52.

³³ EASO, “Single Programming Document: Multiannual Programming 2017-2019 and Work Programme 2017”, 2016, p. 27; Comisión, “Commission Staff Working Document on the internal Evaluation of the European Asylum Support Office (EASO)”, SWD(2014) 122 final, 27.03.2014, p. 16.

³⁴ EASO, “Special Support Plan Swedish Migration Board”, 21.12.2012, p. 1.

cuestión y aquella que recopile por su cuenta, ha de decidir si debe facilitar o no el apoyo especial solicitado. Si la Directora Ejecutiva decide prestar asistencia especial al Estado miembro, la EASO y el Estado miembro deben acordar y plasmar en un plan de apoyo especial los objetivos, la metodología, las actividades y los resultados esperados de la asistencia de la Agencia³⁵.

La segunda categoría de asistencia operativa que realiza la EASO es la denominada como de emergencia. La Agencia tiene como cometido asistir a las autoridades nacionales sujetas a una presión excepcional en sus sistemas de asilo y recepción, facilitar un análisis inicial de las solicitudes de asilo, asegurar que haya instalaciones de recepción adecuadas y desplegar equipos de apoyo al asilo sobre el terreno³⁶. Al igual que la asistencia especial, la asistencia de emergencia se inicia con la solicitud por escrito de un Estado miembro a la Directora Ejecutiva de la EASO y en la que se detalla las áreas geográficas donde precisa urgentemente un apoyo operativo³⁷. Seguidamente, la Directora Ejecutiva remitirá la solicitud de asistencia operativa de emergencia al jefe del centro de apoyo operativo de la Agencia quien, conforme a los datos transmitidos por el Estado miembro y la información recopilada por la Agencia a través de su mecanismo de alerta precoz, inicia la redacción de un borrador asistencial³⁸. La Directora Ejecutiva ha de fundamentar su decisión en el análisis del informe del mecanismo de alerta precoz de la Agencia, en la descripción de la situación en su sistema de asilo remitido por el Estado miembro, en la evaluación del jefe del centro de apoyo operativo de la Agencia y en la información recopilada durante todo el proceso de consultas³⁹. Si la Directora Ejecutiva de la EASO finalmente estima que la prestación de la asistencia operativa es pertinente, el Estado miembro en cuestión y la Agencia deben acordar un plan operativo (art. 18 Reglamento 439/2010).

El plan operativo señalará las áreas de acción prioritarias para la Agencia, diseñará un marco de actuación para reforzar las capacidades del sistema nacional de asilo y pormenorizará la asistencia que los equipos de apoyo al asilo de la EASO han de proporcionar sobre el terreno. Efectivamente, todos los planes operativos acordados entre la EASO y los Estados miembros analizados describen las áreas prioritarias de asistencia, las tareas de los equipos de apoyo al asilo, la provisión de condiciones de recepción adecuadas, la mejora de la capacidad operativa del Estado miembro en el registro y análisis de las solicitudes de asilo y el apoyo en los procedimientos nacionales de asilo⁴⁰. Asimismo, con el fin de garantizar una aplicación efectiva de los planes operativos se

³⁵ EASO, “Special Support Plan to Italy”, 04.06.2013, p. 22.

³⁶ Comisión, “Commission Staff Working Document on the internal Evaluation of the European Asylum Support Office (EASO)”, SWD(2014) 122 final, 27.03.2014, p. 18.

³⁷ EASO, “Procedure for Internal Coordination of the Implementation of Operating Plans, Special Support Plans and/or Hotspot (Relocation) Operating Plans”, Mayo 2016, p. 4.

³⁸ *Ibid.*, p. 4.

³⁹ *Ibid.*, p. 4.

⁴⁰ EASO, “Operating Plan for the Deployment of Asylum Support Teams to Greece”, 01.04. 2011; EASO, “Operating Plan for the Deployment of Asylum Support Teams to Luxembourg”, 26.01.2012; EASO, “Operating Plan to Bulgaria”, 17.10.2013; EASO, “Special Operating Plan to Greece”, 2016 y EASO, “Operating Plan to Italy”, 2016.

adoptan acuerdos de trabajo⁴¹ que incluyen el nombre y los datos de contacto de las personas responsables por parte de la EASO y del Estado miembro, así como la división de tareas entre la Agencia y los expertos nacionales de asilo, el calendario de tareas a adoptar y el grado de consecución de los objetivos establecidos en el plan operativo⁴².

Por último, en 2013, el Reglamento Dublín III y la Directiva sobre “procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional” ampliaron la función operativa de la EASO. La Directiva establece en el noveno considerando que los recursos de la EASO deben movilizarse para proporcionar un apoyo a los Estados miembros en la implementación del SECA⁴³. Por su parte, el Reglamento Dublín III hace hincapié en que la EASO ha de desplegar sus equipos de apoyo al asilo para ayudar a aquellas autoridades nacionales que se enfrentan a una presión excepcional en sus sistemas de asilo⁴⁴. Asimismo, el art. 33.1 Reglamento Dublín III establece que la información recopilada por la EASO ayudará a la Comisión Europea a elaborar un plan de acción preventivo en materia de asilo. Dicho plan solo se adoptará si la aplicación del Reglamento se viera comprometida bien por un riesgo probado de una presión particular sobre el sistema de asilo de un Estado miembro, o bien por problemas en el funcionamiento del sistema nacional de asilo que corresponda⁴⁵. La EASO ha de informar y asesorar a la Comisión Europea, así como ayudar operativamente a los Estados miembros a redactar un plan de acción preventivo y/o de gestión de crisis en materia de asilo.

2.El despliegue de los equipos de apoyo al asilo de la EASO en los Estados miembros

Conforme el art. 16 Reglamento 439/2010, los equipos de apoyo al asilo de la EASO están compuestos por expertos propuestos por los Estados miembros y seleccionados por la Agencia. Estos expertos se desplegarán en el Estado miembro que lo solicite y estarán bajo la supervisión del coordinador del plan operativo de la EASO⁴⁶. El coordinador ha de estar disponible durante toda la duración de la misión del equipo de apoyo al asilo y se encarga de supervisar las actividades de apoyo de los expertos desplegados, así como

⁴¹ EASO, “Procedure for Internal Coordination of the Implementation of Operating Plans, Special Support Plans and/or Hotspot (Relocation) Operating Plans”, Mayo 2016, p. 5.

⁴² *Ibid.*, p. 5.

⁴³ Directiva 2013/32/EU del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (texto refundido), DO L-180, 29.06.2013, pp. 60-95.

⁴⁴ Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido), DO L- 180, 29.06.2013, considerando 8.

⁴⁵ Respecto al Reglamento Dublín III, que desborda el objeto de análisis de este Estudio, véanse, CHETAIL, V., DE BRUYCKER, P. y MAIANI, F. (eds.), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Países Bajos: Brill, 2016; HRUSCHKA, C., “The (reformed) Dublin III Regulation—a tool for enhanced effectiveness and higher standards of protection?”, *ERA Forum*, 15(4), 2014, pp. 469-483; MITSILEGAS, V., “Solidarity and Trust in the Common European Asylum System”, *Comparative Migration Studies*, 2(2), 2014, pp. 181-202; PEERS, S., et al. (eds.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Volume 3: EU Asylum Law*, Países Bajos: Brill, 2015.

⁴⁶ EASO, “Procedure for Internal Coordination of the Implementation of Operating Plans, Special Support Plans and/or Hotspot (Relocation) Operating Plans”, 2016, p. 6 (en el archivo del autor).

de actuar de nexo entre la Agencia y las autoridades nacionales encargadas del asilo⁴⁷. Antes de que se produzca el despliegue de los equipos de apoyo al asilo se instituye una reserva de intervención en materia de asilo. El art. 15.1 Reglamento 439/2010 señala que tres cuartas partes de los miembros con derecho a voto del Consejo de Administración de la EASO decidirán los perfiles y el número total de expertos que se pondrán a disposición en la reserva. La reserva de intervención en materia de asilo le permite a la EASO responder rápidamente a las solicitudes de asistencia de los Estados miembros, coordinar el apoyo operativo, proporcionar asistencia de emergencia y facilitar la comunicación con los puntos de contacto nacionales (funcionarios designados por cada Estado miembro para comunicarse con la EASO respecto a los equipos de apoyo al asilo) en todos los asuntos relacionados con los expertos desplegados en actividades de apoyo operativo⁴⁸. El 4 de febrero de 2011, la EASO comenzó a administrar una reserva de intervención en materia de asilo que contiene datos sobre los perfiles de expertos nacionales disponibles para unirse a los equipos de apoyo al asilo, así como una breve descripción de cada uno de estos perfiles⁴⁹. La EASO es responsable de solicitar expertos a los Estados miembros y detallar los perfiles necesarios según la misión, describir las tareas a realizar por estos expertos sobre el terreno, así como el conocimiento, la experiencia y las habilidades que se les requiere⁵⁰. Una vez que la EASO recibe el listado de potenciales candidatos por parte de los Estados miembros, la Agencia ha de seleccionar a los expertos⁵¹ y el coordinador del plan operativo de la EASO informar a los puntos de contacto nacionales y a los miembros de los equipos de apoyo al asilo de las características de su misión, los resultados esperables y la situación en el territorio del Estado miembro que ha solicitado su asistencia operativa de emergencia⁵². Mientras los expertos de los equipos de apoyo al asilo están desplegados sobre el terreno deben informar periódicamente al coordinador del plan operativo de la EASO sobre el grado de consecución de los resultados planificados. Cuando concluya el despliegue de los equipos de apoyo al asilo se debe presentar un informe de actividad tanto al coordinador de la asistencia de emergencia en el Estado miembro que la haya solicitado, como al coordinador del plan operativo de la EASO⁵³.

Los expertos desplegados como parte de los equipos de apoyo al asilo de la EASO se encargan de proveer información sobre los países de origen de los solicitantes de asilo y garantizar la correcta aplicación del sistema Dublín y el procedimiento de reasentamiento. Además, estos expertos asisten a las autoridades nacionales durante el examen, registro y entrevista personal a los solicitantes de protección internacional, así como durante el

⁴⁷ Véase, EASO, “Operating Plan for the Deployment of Asylum Support Teams to Luxembourg”, 26.01.2012, p. 8.

⁴⁸ Ernst and Young, “Independent External Evaluation of EASO’s activities covering the period from February 2011 to June 2014”, diciembre de 2015, p. 33. Véase, <https://www.easo.europa.eu/operational-support/asylum-intervention-pool> (última consulta: 23 noviembre 2020).

⁴⁹ EASO, “Procedure for the Selection of A.I.P. Experts Deployed in Operational Support Activities”, 2016, p. 3 (en el archivo del autor).

⁵⁰ *Ibid.*, p. 7.

⁵¹ *Ibid.*, p. 8.

⁵² EASO, “Procedure for Internal Coordination of the Implementation of Operating Plans, Special Support Plans and/or Hotspot (Relocation) Operating Plans”, 2016, p. 8 (en el archivo del autor).

⁵³ EASO, “Procedure for the Selection of A.I.P. Experts Deployed in Operational Support Activities”, 2016, p. 9.

procedimiento en el que se analiza la admisibilidad de su solicitud y se evalúan sus documentos y país de origen⁵⁴. En concreto, los planes operativos de la EASO examinados desvelan el significativo papel operativo conferido a los equipos de apoyo al asilo de la Agencia y que consiste en: 1) informar y ayudar en la identificación y registro inicial de los nacionales de terceros países; 2) proporcionar apoyo operativo en el diseño de procesos de asilo más eficaces y rápidos; 3) optimizar y asesorar sobre la identificación, detección y registro de los flujos migratorios mixtos; 4) apoyar a las autoridades nacionales durante la preparación de los registros de asilo mediante la recopilación de información y análisis de los países de origen de los solicitantes de asilo; 5) prestar asistencia operativa a los Estados miembros durante la entrevista personal; 6) aliviar la carga y los retrasos asociados a la acumulación de casos pendientes de asilo, así como garantizar el procedimiento de toma de decisiones relativa a los solicitantes de protección internacional y; 7) proporcionar condiciones de recepción adecuadas⁵⁵. En definitiva, a pesar de que el despliegue de los equipos de apoyo al asilo ha de ser acordada por el Estado miembro que corresponda, que conserva la autonomía y control de sus sistemas nacionales de asilo, no puede obviarse que la EASO proporciona un sustancial apoyo operativo en actividades estrechamente relacionadas con la soberanía nacional del Estado miembro al que presta asistencia de emergencia.

IV. LA EXPANSIÓN DE LAS TAREAS OPERATIVAS DE LA EASO: LA CREACIÓN DE LA AGENCIA DE ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA

Durante la “crisis de los refugiados” el número sin precedentes de solicitudes de asilo al que los Estados miembros se vieron sujetos les obligó a requerir una creciente asistencia operativa a la EASO. La Agencia desempeñó un papel operativo clave en los hotspots establecidos en Grecia e Italia⁵⁶, así como en la implementación del sistema europeo de reubicación de los refugiados y el controvertido acuerdo UE-Turquía. Sin embargo, la “crisis de los refugiados” también reveló que la EASO carecía de suficientes expertos nacionales que pudieran proporcionar la asistencia operativa de emergencia que los Estados miembros más afectados por la llegada de los flujos migratorios mixtos demandaban a la Agencia⁵⁷. Por ello, la transformación de la Agencia y el fortalecimiento

⁵⁴ *Ibid.*, p. 6.

⁵⁵ EASO, “Operating Plan for the Deployment of Asylum Support Teams to Greece”, 01.04.2011, pp. 23-35; EASO, “Operating Plan to Bulgaria”, 17.10.2013, pp. 6-8. Véanse, EASO, “Operating Plan - Phase II for the Deployment of Asylum Support Teams to Greece”, 2013; EASO, “Operating Plan to Italy”, 2016; EASO, “Special Operating Plan to Greece”, 2016.

⁵⁶ Véanse, CASOLARI, F., “The EU’s hotspot approach to managing the migration crisis: a blind spot for international responsibility?”, *The Italian Yearbook of International Law*, 25(1), 2016, pp. 109-134; FERNÁNDEZ-ROJO, D., “Los Hotspots: Expansión de las tareas operativas y cooperación multilateral de las agencias europeas Frontex, Easo y Europol”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 61, 2018, pp. 1013-1056; HORII, S., “Accountability, Dependency, and EU Agencies: The Hotspot Approach in the Refugee Crisis”, *Refugee Survey Quarterly*, 2018, pp. 1-27.

⁵⁷ Comisión, “Commission Staff Working Document on the internal Evaluation of the European Asylum Support Office (EASO)”, SWD(2014) 122 final, 27.03.2014, p. 7; Comisión, “Second report on relocation and resettlement”, COM(2016) 222 final, 12.04.2016, p. 4; Comisión, “Fourth report on relocation and resettlement”, COM(2016) 416 final, 15.06.2016, p. 5; MAIANI, F., “The Reform of the Dublin III

de sus tareas operativos devino en una prioridad para la Comisión Europea.

En septiembre de 2015, el presidente de la Comisión anunció que el SECA, el Sistema de Dublín y la EASO debían de ser exhaustivamente revisados⁵⁸. En abril de 2016, la Comisión confirmó su intención de fortalecer el mandato de la EASO “de modo que pueda desempeñar un nuevo papel como ejecutora de políticas y un papel operativo reforzado y, de este modo, facilitar el correcto funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo”⁵⁹. La nueva Agencia se centrará, basándose en las evaluaciones de vulnerabilidad que lleve a cabo para conocer la situación real de los sistemas nacionales de asilo, en supervisar que los Estados miembros respetan las medidas comunes de asilo e implementan efectivamente el sistema de Dublín y el SECA. De tal manera que, si un Estado miembro estuviera sujeto a una situación de presión excepcional en su sistema nacional de asilo y no adoptase medidas suficientes para revertirla, la EUAA estaría facultada a intervenir⁶⁰. El Parlamento Europeo recomendó “que la EASO se convierta con el tiempo en el principal coordinador del SECA para garantizar la aplicación común de las normas de ese sistema, en particular teniendo en cuenta la revisión del Reglamento de Dublín III; reitera que, a medida que el SECA se convierte en un sistema verdaderamente europeo, la EASO necesita pasar de ser un grupo de expertos de los Estados miembros a convertirse plenamente en una agencia de la Unión que proporcione apoyo operativo a los Estados miembros y en las fronteras exteriores (...)”⁶¹. Asimismo, el Consejo Europeo y el Consejo convinieron en la necesidad de reforzar el papel operativo de la EASO y promover la aplicación uniforme del SECA y el Consejo⁶².

Finalmente, de mayo a julio de 2016, la Comisión propuso una reforma integral del SECA y, entre las propuestas legislativas, se incluyó el establecimiento de la EUAA⁶³. La nueva Agencia propuesta carece de competencias decisorias exclusivas respecto a las solicitudes de asilo que se planteen a los servicios nacionales de asilo, así como tampoco de tareas ejecutivas sobre el terreno. Al igual que sucede con el mandato de la EASO, las tareas a conferir a la EUAA se limitan formalmente a “facilitar y mejorar el correcto funcionamiento del SECA y asistir a los Estados miembros en el cumplimiento de sus

Regulation”, *Study for the European Parliament LIBE Committee*, PE 571.360, 2016, p. 24; ACNUR, “Building on the Lessons Learned to Make the Relocation Schemes Work More Effectively”, 2016, <http://www.refworld.org/docid/56a076e24.html> (última consulta: 23 noviembre 2020).

⁵⁸ Comisión, Carta de intenciones del Presidente Juncker al Presidente del Parlamento Europeo y la Presidencia del Consejo, 09.09.2015, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent_en.pdf (última consulta: 23 noviembre 2020).

⁵⁹ Comisión, “Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa”, COM(2016) 197 final, 06.04.2016, p. 12. Véase, GUILD, E., et. al., “Rethinking asylum...”, *op. cit.*, pp. 1-9.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 13.

⁶¹ Parlamento, “Resolución sobre la situación en el mar Mediterráneo y necesidad de un enfoque integral de la Unión sobre la migración”, 2015/2095(INI), 12.04.2016, párr. 68.

⁶² Consejo Europeo, “Conclusiones 26/27 de junio de 2014”, CO EUR 79/14, 27.06.2014, párr. 7 y Consejo, “Resultado de la reunión 3461 del Consejo, del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior”, doc. 8065/16, 21.04.2016, p. 10.

⁶³ Comisión, “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° 439/2010”, COM(2016) 271 final, 04.05.2016.

obligaciones en el marco del SECA (...)”⁶⁴. Ahora bien, la Comisión Europea, basándose en el art. 78 TFUE, tiene la intención de transformar la EASO en una Agencia menos dependiente de las contribuciones de personal y equipamiento que decidan en cada momento los Estados miembros. La Comisión prevé objetivos operativos ambiciosos para la EUAA como son la capacidad de “facilitar la asistencia operativa y técnica necesaria a los Estados miembros, aumentar la cooperación práctica y el intercambio de información entre ellos, apoyar una distribución equitativa y sostenible de las solicitudes de protección internacional, supervisar y evaluar la aplicación del SECA y la capacidad de los sistemas de asilo y acogida de los Estados miembros, así como posibilitar una convergencia en la evaluación de las solicitudes de protección internacional en toda la Unión”⁶⁵. Los siguientes apartados se centran en analizar las tareas operativas que se han propuesto conferir a la EUAA para lograr precisamente estos ambiciosos objetivos.

1.El papel supervisor de la EUAA

La EUAA no tiene encomendado establecer una estrategia común de asilo, pero debe facilitar un análisis que oriente acerca de la situación de los terceros países de origen de los solicitantes de asilo y “garantizar una mayor convergencia y hacer frente a las disparidades en la evaluación de las solicitudes de protección internacional”⁶⁶. La EUAA ha de llevar a cabo un análisis sobre los países de origen de los solicitantes de protección internacional y redactar informes que han de ser tenidos en cuenta por los Estados miembros al evaluar las solicitudes de asilo (art. 10.1 acuerdo parcial EUAA). Por ende, este análisis sobre los países de origen de los solicitantes de asilo que los Estados miembros están obligados a considerar contribuye, aunque sea indirectamente, a diseñar una estrategia común de asilo en la UE por parte de la Agencia.

Asimismo, la EUAA está facultada para iniciar, por iniciativa propia o a petición de la Comisión Europea, un estudio que permita conocer el grado de preparación de un Estado miembro ante un aumento exponencial de solicitudes de asilo (art. 14.2 acuerdo parcial EUAA). El Estado miembro en cuestión recibirá las conclusiones del estudio y las recomendaciones de mejora de la Directora Ejecutiva de la EUAA a las que las autoridades nacionales competentes podrán reaccionar. Una vez que la EUAA tenga en cuenta los comentarios del Estado miembro, el Consejo de Administración de la Agencia, por mayoría de dos tercios de sus miembros con derecho a voto, adoptará las recomendaciones de mejora que correspondan (art. 14.3a acuerdo parcial EUAA). La EUAA presenta, por tanto, una significativa influencia respecto a las medidas a adoptar por parte de las autoridades nacionales si ciertas carencias son identificadas en el sistema nacional de asilo. No obstante, los Estados miembros mantienen un control indirecto de las recomendaciones que la EUAA puede formalizar dado que se exige para su adopción una mayoría cualificada en su Consejo de Administración.

Con relación al papel supervisor de la EUAA, el art. 14a(3) acuerdo parcial EUAA indica que los funcionarios de enlace fomentarán la cooperación y el diálogo entre la Agencia y

⁶⁴ *Ibid.*, considerando 16.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 2.

⁶⁶ Comisión, Propuesta relativa a la Agencia de Asilo de la Unión Europea, COM(2016) 271 final, 04.05.2016, p. 8.

las autoridades de los Estados miembros responsables del asilo. Los funcionarios de enlace de la EUAA facilitarán las tareas de supervisión de la Agencia al informar periódicamente a la Directora Ejecutiva sobre la situación de asilo en el Estado miembro en cuestión y sobre su capacidad para gestionar sus sistemas de asilo y recepción de manera efectiva (art. 14a(3) acuerdo parcial EUAA). La EUAA se encarga de supervisar la aplicación operativa y técnica del SECA con el objetivo de prevenir o identificar potenciales deficiencias en los sistemas de asilo y recepción de los Estados miembros, así como evaluar su capacidad y grado de preparación frente a situaciones de presión desproporcionada en sus sistemas de asilo (art. 13.1 acuerdo parcial EUAA). Conforme la información proporcionada por los Estados miembros y las organizaciones y organismos intergubernamentales y el análisis y las visitas sobre el terreno que la EUAA realice, la Agencia evaluará los procedimientos nacionales de protección internacional, el personal destinado al asilo y la infraestructura, equipo y recursos financieros disponibles para la recepción de los solicitantes de asilo (art. 13(3) y (4) acuerdo parcial EUAA). El nuevo papel supervisor de la EUAA contribuirá, en última instancia, a garantizar la aplicación efectiva y uniforme del SECA por parte de los Estados miembros⁶⁷.

2.El fortalecimiento de las tareas operativas de la EUAA

La EUAA se encargará de organizar y coordinar el apoyo operativo más apropiado a la petición que reciba de asistencia por parte de los Estados miembros o por propia iniciativa de la Agencia en aquellos supuestos en los que los sistemas nacionales de asilo y recepción estén sujetos a una presión excepcional. La función operativa de la EUAA consistirá en: 1) ayudar a los Estados miembros en la recepción y registro de las solicitudes de protección internacional; 2) facilitar el examen de las solicitudes de asilo; 3) asesorar y coordinar en la provisión de instalaciones adecuadas de recepción; 4) formar parte de los equipos de apoyo a la gestión de la migración en los hotspots; 5) asistir a los Estados miembros en la identificación de aquellos solicitantes de asilo que necesiten garantías procesales especiales o que se encuentren en una situación de vulnerabilidad y remitir a estos solicitantes a las autoridades nacionales competentes para que obtengan la asistencia que precisan y; 6) desplegar equipos de apoyo al asilo (art. 16.2 acuerdo parcial EUAA).

En lo que al despliegue de equipos de apoyo al asilo por parte de la EUAA se refiere, la Directora Ejecutiva se encargará de determinar la composición de cada equipo de apoyo al asilo de entre los expertos del propio personal de la Agencia y los expertos puestos a disposición de la Agencia por parte de los Estados Miembros (art. 19A(1) acuerdo parcial EUAA). Como novedad, la EUAA contará con un grupo de reserva de asilo de un mínimo de 500 expertos para su despliegue inmediato en aquellos Estados miembros que se enfrenten a un aumento excepcional de solicitudes de asilo (art. 19A(6) acuerdo parcial EUAA). Además, la Directora Ejecutiva de la EUAA estará facultada a suspender o concluir el despliegue de los equipos de apoyo al asilo si las condiciones iniciales que

⁶⁷ Véanse, ACNUR, “Comments on the European Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum – COM (2016) 271”, diciembre de 2016, pp. 13-14 y ECRE, European Council on Refugees and Exiles, “Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010 COM(2016) 271”, julio de 2016, pp. 11-14.

llevaron a la adopción de las medidas operativas ya no han lugar, el plan operativo adoptado entre el Estado miembro que corresponda y la Agencia no se respeta o existen graves violaciones a los derechos fundamentales durante el despliegue de los equipos (art. 19.5 acuerdo parcial EUAA). Dado que la EUAA colaborará con sus propios expertos en los equipos de apoyo al asilo, la Agencia, con el objetivo de reducir la dependencia operativa de los Estados miembros, también está facultada a desplegar su propio equipamiento técnico en aquel Estado miembro que acoja a sus equipos de apoyo al asilo (art. 23.1 acuerdo parcial EUAA). No obstante, es aún pronto para valorar en qué medida las autoridades nacionales asignarán recursos suficientes a la Agencia que le permitan comprar, arrendar o administrar su propio equipamiento.

La Directora Ejecutiva de la EUAA, junto con el Estado miembro que corresponda, seguirá encargándose de preparar un plan operativo en el que se detallan las condiciones para el despliegue de los equipos de apoyo al asilo. El plan operativo es vinculante para la EUAA, el Estado miembro que acoja a los equipos de apoyo al asilo y los Estados que contribuyan con expertos nacionales (art. 19.2 acuerdo parcial EUAA). El plan operativo de la EUAA especificará las tareas y responsabilidades de los equipos de apoyo al asilo cuando asistan a las autoridades nacionales durante el examen de las solicitudes de asilo y cuando sea necesario derivar a aquellos solicitantes en situación de vulnerabilidad a las autoridades competentes para que obtengan la asistencia que precisan (art. 19(2)(i) y (l) acuerdo parcial EUAA). El Coordinador de la EUAA seguirá siendo responsable de supervisar, informar y ayudar a resolver cualquier controversia relativa a la correcta implementación del plan operativo y el despliegue de los equipos de apoyo al asilo, así como garantizar la correcta coordinación entre el Estado miembro de acogida de los equipos, los Estados miembros que aportan expertos a los equipos y la propia Agencia. A pesar de que el Reglamento de la EUAA aún no ha sido adoptado, la EASO ya está implementando medidas preparatorias que faciliten la puesta en práctica de sus futuras tareas operativas reforzadas⁶⁸. En este sentido, los planes operativos adoptados para Grecia, Italia y Malta en 2019 y 2020 prevén un papel operativo significativo para la EASO e interpretan extensivamente su actual mandato legal. Los planes operativos para Grecia en los años 2019 y 2020 señalan que la EASO ha de asistir en el registro, las entrevistas y la redacción de recomendaciones relativas a las decisiones que las autoridades de asilo griego adopten durante el procesamiento de las solicitudes de protección internacional. La EASO también debe encargarse de ayudar a las autoridades griegas en la identificación de los casos Dublín, a procesar las solicitudes Dublín y la preparación de la documentación para los comités de apelación independientes griegos en los asuntos que alcancen apelación⁶⁹. Por su parte, el plan operativo firmado entre Italia y la EASO para el año 2020 se centra en fortalecer las tareas operativas de la Agencia con el objetivo de garantizar una aplicación uniforme de los procedimientos de asilo en todo el territorio italiano⁷⁰. La EASO tiene como cometido apoyar la estandarización de los procedimientos de registro y la gestión de casos y mejorar la

⁶⁸ EASO, “Consolidated Annual Activity Report 2018”, 17.06.2019, p. 16.

⁶⁹ EASO, “2019 Operating Plan Agreed by EASO and Greece”, 19.12.2018, pp. 12-20 y EASO “2020 Operational and Technical Assistance Plan Agreed by EASO and Greece”, 20.12.2019, pp. 12-19. Véase ECRE, “The Role of EASO Operations in National Asylum Systems”, 05.11.2019, https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2019/11/EASO-Operations_Report.pdf.

⁷⁰ EASO, “Operational and Technical Assistance Plan Agreed by EASO and Italy”, 11.12.2019, p. 14.

capacidad de la Unidad de Dublín para procesar las solicitudes salientes. Asimismo, la EASO debe proporcionar estudios preliminares de los casos pendientes y gestionar la programación de las apelaciones⁷¹.

Las actividades operativas de la EASO en 2019 y 2020 se han visto especialmente reforzadas en Malta. El 5 de junio de 2019, Malta contactó con la EASO solicitando asistencia en el registro de las solicitudes de protección internacional y la redacción de informes de evaluación de las solicitudes presentadas. El plan operativo de 2019 acordado entre la EASO y Malta estableció que la Agencia debía respaldar a las autoridades nacionales competentes en el registro de solicitudes de protección internacional, la realización de evaluaciones de vulnerabilidad y el desarrollo de capacidades y apoyo técnico a la Unidad de Dublín.⁷² El plan operativo 2020 especifica que, en lo que respecta al registro de solicitudes, la asistencia de la EASO se ha de centrar en el registro de estas y la detección de aquellos casos vulnerables para lo que la Agencia estará facultada a entrevistar a los solicitantes de protección internacional, redactar informes de evaluación y desplegar expertos en el sistema Dublín⁷³.

Por último, el Reglamento de la EUAA detalla las funciones de la Agencia en los hotspots que se establecieron como respuesta a la “crisis de los refugiados” de 2015. A petición de un Estado miembro que se enfrenta a una presión migratoria excepcional y repentina, la Directora Ejecutiva ha de elaborar un plan de asistencia integral coordinado con el resto de las agencias descentralizadas que operan en el ELSJ y desplegar expertos en asilo como parte de los equipos de apoyo a la gestión de la migración (art. 21.1 acuerdo parcial EUAA). En particular, la EUAA ayudará a las autoridades nacionales competentes a identificar, registrar y, cuando lo solicite el Estado miembro en cuestión, tomar las huellas a los nacionales de terceros países, así como proporcionar a los migrantes desembarcados en los hotspots información sobre el procedimiento de protección internacional, registrar sus solicitudes de asilo y apoyar a las autoridades nacionales en el examen de tales solicitudes (art. 21.2 acuerdo parcial EUAA).

3.La capacidad de intervención y la asistencia de la EUAA durante el examen de las solicitudes de protección internacional

Entre las tareas de la EUAA se encuentra realizar una intervención de emergencia si el funcionamiento del SECA peligrase como consecuencia de la insuficiente acción de un Estado miembro para abordar la presión desproporcionada que estuviera experimentando su sistema de asilo y recepción (art. 22.1 acuerdo parcial EUAA), de la negativa de las autoridades nacionales a solicitar o aceptar asistencia por parte de la EUAA (art. 22.1 acuerdo parcial EUAA) o de la renuencia por parte del Estado miembro que corresponda a cumplir las recomendaciones destinadas a abordar las deficiencias identificadas durante el examen de su sistema nacional de asilo (art. 14.3a acuerdo parcial EUAA). Aunque la propuesta de Reglamento de la EUAA inicialmente postulaba a la Comisión Europea

⁷¹ EASO, “Operational and Technical Assistance Plan Agreed by EASO and Italy”, 11.12.2019, pp. 14-28.

⁷² EASO, “2019 Operational and Technical Assistance Plan Agreed by EASO and Malta”, 24.06.2019, pp. 12-15.

⁷³ EASO, “2020 Operational and Technical Assistance Plan Agreed by EASO and Malta” 12.12.2019, pp. 12-16. Véase, ECRE, “The Role of EASO Operations in National Asylum Systems”, 05.11.2019, https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2019/11/EASO-Operations_Report.pdf.

como la institución encargada de adoptar un acto de ejecución en el que se detallen las medidas para prestar asistencia operativa al Estado miembro que corresponda y proteger el funcionamiento del SECA, el Reglamento de la EUAA finalmente establece al Consejo como la institución responsable de adoptar tal acto⁷⁴. Tres días después de que el Consejo adopte el acto de ejecución, la Directora Ejecutiva de la EUAA deberá elaborar un plan operativo y determinar la aplicación del acto del Consejo (art. 22.2 acuerdo parcial EUAA). Seguidamente, el Estado miembro en cuestión dispondrá de tres días para llegar a un acuerdo con la Directora Ejecutiva sobre el plan operativo y deberá cooperar inmediatamente con la Agencia para facilitar la ejecución de las medidas adoptadas (art. 22.4 acuerdo parcial EUAA). Sin embargo, el Reglamento de la EUAA no especifica consecuencia alguna si un Estado miembro no ejecutara el acto acordado por el Consejo o si el plan operativo de la Directora Ejecutiva de la EUAA no se aplicara. La capacidad de intervención real de la Agencia se diluye dado que queda, en último término, a la discreción del Estado miembro en cuestión que podrá oponerse diametralmente a tal intervención.

Otra significativa novedad de la EUAA, en comparación con la EASO, es la posibilidad de que la primera participe en el examen de las solicitudes de protección internacional. Junto con la asistencia operativa que la EUAA deberá proporcionar a los Estados miembros cuando así se lo requieran, la Agencia facilitará el examen de las solicitudes de protección internacional (art. 16.2(b) acuerdo parcial EUAA). La propuesta parcial de la Comisión Europea presentada en septiembre de 2018 se centró precisamente en ampliar el papel de la EUAA durante el examen de las solicitudes de asilo. El nuevo texto sugerido para el art. 16 indica que los equipos de apoyo al asilo de la EUAA han de identificar cualquier necesidad de garantías procesales especiales, llevar a cabo el proceso de admisibilidad y la entrevista de los solicitantes de protección internacional, evaluar las pruebas y preparar las decisiones sobre las solicitudes presentadas. Esto significa que, a petición de un Estado miembro, la EUAA estaría facultada a redactar decisiones sobre las solicitudes de asilo. Con todo, el texto del Reglamento propuesto para la EUAA subraya que las decisiones sobre las solicitudes individuales de asilo siguen siendo responsabilidad exclusiva de los Estados miembros (art. 16 bis). De igual manera, el considerando 46 de la propuesta de la Comisión de 2018 insiste que la competencia para tomar decisiones sobre las solicitudes individuales de protección internacional recae en los Estados miembros⁷⁵. Por tanto, aunque la EUAA formalmente no ostente la facultad

⁷⁴ Senado del Parlamento de la República Checa, décimo Período Resolución 515 del Senado emitida en la 27ª sesión celebrada el 24 de agosto de 2016 sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n° 439/2010, <http://bit.ly/2yUoRj2> (última consulta: 23 noviembre 2020) y Dictamen del Comité de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea del Senado de la República de Polonia sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Agencia de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n° 439/2010 COM (2016) 271 aprobada en la reunión del 28 de septiembre de 2016, <http://bit.ly/2yvje6U> (última consulta: 23 noviembre 2020).

⁷⁵ Las negociaciones relativas al considerando 46 del texto final del Reglamento de la EUAA revelan las tensiones relativas a regular y limitar las tareas de examen de la Agencia. En la propuesta legislativa presentada por la Comisión Europea respecto al considerando 46 se indica que la competencia de adoptar decisiones acerca de las solicitudes individuales de asilo sigue recayendo en exclusividad en las autoridades nacionales de asilo. El Parlamento Europeo, no obstante, considera que esta limitación no debería ser óbice

de adoptar decisiones respecto a las solicitudes de protección internacional que reciban los Estados miembros, la cuestión que ha de abordarse es si la Agencia podrá procesar conjuntamente las solicitudes y, si esto no fuera posible, en qué grado la Agencia puede apoyar a las autoridades nacionales durante el procesamiento de las solicitudes de asilo. El documento único de programación 2020-2022 ya indica que entre las tareas operativas de la actual EASO se incluye apoyar a los Estados miembros en la identificación y registro de los nacionales de terceros países y el examen de las solicitudes de protección internacional en primera instancia y, cuando corresponda, en apelación⁷⁶. El documento único de programación detalla que la Agencia desplegará equipos de apoyo al asilo para ayudar a los Estados miembros en el examen de las solicitudes de protección internacional⁷⁷. Ello viene sucediendo desde el año 2015 cuando la presión extraordinaria a la que se enfrentaba el sistema de asilo griego llevó a la EASO a realizar entrevistas a los solicitantes de asilo y a adoptar una recomendación acerca de la admisibilidad de la solicitud⁷⁸. A pesar de que esta recomendación no tenga ningún efecto legal u obligatoriedad para los funcionarios de asilo, la opinión de la EASO presenta resultados cuasi vinculantes de facto. Ello se debe a que el Servicio de Asilo Griego estaba desbordado durante la “crisis de los refugiados” y, en la práctica, se limitaba a ratificar las recomendaciones de la EASO en lo que a las solicitudes de protección internacional se refiere⁷⁹.

El futuro Reglamento de la EUAA meramente proporciona una base legal a las tareas de registro y examen de las solicitudes de protección internacional que la EASO ya ha venido desempeñando en la práctica en los hotspots griegos. No obstante, determinar si la EUAA puede procesar junto con los Estados miembros las solicitudes que estos reciben es una cuestión controvertida. A este respecto, los programas multianuales para asuntos de Justicia e Interior en la UE, La Haya⁸⁰ y Estocolmo⁸¹, requirieron a la Comisión Europea que realizara un estudio sobre la viabilidad del procesamiento conjunto de las solicitudes de asilo en la UE. La Comisión adoptó dicho estudio en 2013 y el procesamiento conjunto se definió como un acuerdo en virtud del cual todas las solicitudes de asilo se tramitarían

para el procesamiento conjunto de solicitudes de protección individual entre un Estado miembro y la Agencia en el marco de un plan operativo acordado entre el primero y la segunda. El Consejo, por su parte, considera que la competencia de las autoridades de asilo de los Estados miembros relativa a la toma de decisiones acerca de las solicitudes individuales de protección internacional no debería verse afectada.

⁷⁶ EASO, “Single Programming Document – Revision 3”, 28.01.2020, p. 14.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 40.

⁷⁸ ECRE, “The implementation of the hotspots in Italy and Greece”, 2016, p. 38.

⁷⁹ Véanse TSOURDI, E., “Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office”, *European Papers*, 1(3), 2016, pp. 997-1023; PAPAGEORGIOU I., “International protection in Greece. Background information for the LIBE Committee delegation to Greece 22-25 May 2017” (Estudio para la Comisión LIBE del Parlamento Europeo) PE 583.145, p. 38; Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, “Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy”, 5/2016, p. 17, ZIEBRITZKI, C. “Chaos in Chios: Legal Questions Regarding the Administrative Procedure in the Greek Hotspots”, 26 de julio de 2016, <http://eumigrationlawblog.eu/chaos-in-chios-legal-questions-regarding-the-administrative-procedure-in-the-greek-hotspots/> (última consulta: 23 noviembre 2020).

⁸⁰ Consejo Europeo, “El Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea”, DO C-53, 03.03.2005, p. 4.

⁸¹ Consejo Europeo, “Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano”, DO C-115, 04.05.2010, p. 32.

conjuntamente por una autoridad de la UE que asumiría la responsabilidad tanto de la preparación como de la toma de decisiones de todos los asuntos, así como del reasentamiento de aquellos cuya solicitud de protección internacional sea favorable y el retorno de aquellos que sea desfavorable⁸².

El estudio de 2013 de la Comisión Europea describe cuatro modelos de procesamiento conjunto que abarcan desde la mera asistencia a los Estados miembros, hasta el establecimiento de una autoridad centralizada de la UE con la potestad de tomar decisiones y responsable del examen de las solicitudes de asilo. Actualmente, los Estados miembros son los únicos que pueden adoptar decisiones relativas a la admisibilidad de las solicitudes de protección internacional y la EASO tiene el cometido de apoyar operativamente a las autoridades nacionales en la preparación de sus decisiones⁸³. La siguiente cota de integración consistiría en introducir el procesamiento conjunto de las solicitudes de protección internacional solo en aquellas situaciones en las que un Estado miembro se vea obligado a procesar un número excepcional y repentino de solicitudes de asilo. En este supuesto, la Agencia desplegaría equipos de apoyo al asilo y formularía recomendaciones no vinculantes para cada uno de los asuntos recibidos por el Estado miembro que, en último término, seguiría contando con potestades exclusivas en la adopción de la decisión final⁸⁴. Tal y como señalábamos anteriormente, los equipos de apoyo al asilo de la EASO que fueron desplegados en los hotspots griegos para hacer frente al exponencial incremento en el número de solicitudes de asilo durante la “crisis de los refugiados” adoptaron recomendaciones acerca de la admisibilidad de las solicitudes de protección internacional presentadas ante el sistema de asilo griego. Esto es, a la EUAA se le conferirá formalmente una tarea que la EASO ya ha llevado a cabo en la práctica en los hotspots griegos.

Ahora bien, la EUAA no estará facultada para procesar y decidir de manera centralizada, en primera instancia y en apelación, cada solicitud de asilo en la UE. Aunque centralizar el proceso de la toma de decisiones en materia de asilo en la EUAA garantizaría una armonización completa de los procedimientos nacionales y fomentaría una evaluación coherente de las necesidades de protección a nivel europeo, esta opción exigiría una transformación institucional radical y recursos únicamente plausibles a largo plazo⁸⁵. Asimismo, existen dudas acerca de si el art. 78.2 TFUE es base legal suficiente para conferir a una agencia descentralizada de la UE la competencia de adoptar en exclusiva decisiones vinculantes sobre todas las solicitudes de asilo. Conforme el art. 78.2(d) TFUE, la UE garantizará “(...) procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria”. A este respecto, TSOURDI considera que un escenario en el que las decisiones de protección internacional sean tomadas exclusivamente por una autoridad de la UE, en lugar de los Estados miembros,

⁸² Comisión, “Study on the Feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU”, 13.02.2013, p. 114. Véase, EASO, “Joint Processing Pilots”, septiembre de 2015. Véase también, GARLICK, M., *Solidarity under Strain...*, *op. cit.*, pp. 268-278.

⁸³ *Ibid.*, p. 114.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 3.

⁸⁵ Comisión, “Hacia una Reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa”, COM(2016) 197 final, 06.04.2016, p. 9 y Comisión, “Agenda Europea de la Migración”, COM(2015) 240 final, 13.05.2015, p. 17.

contravendría el art. 78.2(e) TFUE que requiere un sistema europeo común de asilo que incluya “criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria”⁸⁶.

Por el contrario, el estudio de la Comisión Europea de 2013 acerca de la viabilidad del procesamiento conjunto de solicitudes de asilo en la UE consideró que el art. 78.2 TFUE, a la luz de los arts. 78.1 y 80 TFUE, representa base legal suficiente para diseñar un enfoque completamente armonizado de solicitudes de asilo en la UE⁸⁷. En nuestra opinión, si bien el procesamiento compartido de las solicitudes de asilo por parte de la EUAA y los Estados miembros sería posible según los Tratados, un procesamiento centralizado en exclusividad en la EUAA por el cual las decisiones fuesen adoptadas por la Agencia contravendría las disposiciones de los Tratados⁸⁸. Conferir a la EUAA competencias de decisión para procesar todas las solicitudes de protección internacional es un escenario meramente hipotético en la actualidad pues la soberanía nacional de los Estados miembros se vería afectada lo que infringiría los Tratados, se precisaría de una revisión completa de toda la legislación del SECA y sería necesario establecer un tribunal o instancia especializada en materia de asilo a nivel de la UE⁸⁹.

De lo que no cabe duda es la urgencia de reforzar el mandato legal de la EASO si se sigue solicitando a esta que asista a las autoridades nacionales competentes a registrar y procesar las solicitudes de protección internacional. De lo contrario, la EASO corre el riesgo de quebrantar lo dispuesto en el art. 2.6 Reglamento 439/2010 que establece explícitamente que la Agencia no tiene competencia alguna con relación a la toma de decisiones sobre las solicitudes individuales de protección internacional. Precisamente, el Defensor del Pueblo Europeo ya ha recibido dos denuncias de mala administración respecto a los equipos de apoyo al asilo de la EASO desplegados en Grecia y que se encargaron de ayudar al Servicio de Asilo griego a entrevistar a los solicitantes de asilo⁹⁰. En la primera queja, el Centro Europeo de Derechos Constitucionales y Humanos argumentó que las entrevistas realizadas por la EASO en los hotspots griegos no tuvieron en cuenta las experiencias individuales y la situación de vulnerabilidad de los solicitantes y que la participación de la EASO en el proceso de toma de decisiones no tiene base legal en el Reglamento 439/2010⁹¹. A pesar de que la Defensora del Pueblo aceptó que la

⁸⁶ TSOURDI, E., “Bottom-up Salvation?...”, *op. cit.*, p. 1012.

⁸⁷ Comisión, “Study on the Feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU”, 13.02.2013, p. 75.

⁸⁸ TSOURDI, E., “The Emerging Architecture of EU Asylum Policy Insights into the Administrative Governance of the Common European Asylum System” en BIGNAMI, F. (Ed.), *EU Law in Populist Times: Crises and Prospects*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 191-226.

⁸⁹ Comisión, “Study on the Feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU”, 13.02.2013, pp. 109-110.

⁹⁰ European Ombudsman, “Decision in case 735/2017/MDC on the European Asylum Support Office’s (EASO) involvement in the decision-making process concerning admissibility of applications for international protection submitted in the Greek Hotspots, in particular shortcomings in admissibility interviews”, 05.07.2018 y European Ombudsman, “Decision of the European Ombudsman in case 1139/2018/MDC on the conduct of experts in interviews with asylum seekers organised by the European Asylum Support Office”, 30.09.2019.

⁹¹ Centro Europeo de Derechos Constitucionales y Humanos (ECCHR), “EASO’s influence on inadmissibility decisions exceeds the agency’s competence and disregards fundamental rights”, abril 2017,

calidad de las entrevistas de admisibilidad era preocupante, así como la equidad procesal de cómo estas se llevan a cabo por parte de la Agencia, no tomó ninguna medida alegando que la responsabilidad legal final de las decisiones sobre las solicitudes individuales de asilo recae en las autoridades griegas⁹². En la segunda queja recibida, la Defensora del Pueblo Europeo señaló que, si bien las opiniones redactadas por la EASO después de realizar entrevistas con solicitantes de asilo no son vinculantes para las autoridades griegas, informan sus decisiones finales por lo que la Agencia debería asegurarse de que su trabajo sea de la mayor calidad posible, que se identifiquen los errores que cometen sus expertos y que, en la medida de lo posible, se tomen medidas correctivas⁹³.

V. EL CONTROL DE LAS TAREAS OPERATIVAS DE LA AGENCIA DE ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA DESDE UNA PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL

Tanto la expansión de facto de las tareas operativas llevadas a cabo por la EASO, como la formalización y transposición de estas en la propuesta de la Comisión Europea por la que se establece la EUAA plantea una serie de desafíos desde la perspectiva del control. Por un lado, el fortalecimiento, en la práctica, de las tareas operativas de la EASO es problemático con relación a las actividades que de iure la Agencia está autorizada a desarrollar, lo que a su vez genera lagunas respecto al control de sus actividades. Por otro, el control de las actividades operativas de la Agencia es crucial debido al potencial impacto de estas en los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo y en las tensiones competenciales que se pueden generar con las autoridades nacionales. Por ello, las implicaciones constitucionales de las actividades operativas de la EASO y de la EUAA desde la perspectiva del control se analizan en este apartado. Es necesario estudiar en qué medida los Estados miembros pueden ejercer un escrutinio sobre las actividades operativas de la Agencia, el tipo de control que ejercen las instituciones de la UE, así como la supervisión de sus funciones por parte de la sociedad civil.

En primer lugar, los Estados miembros, como los principales interesados en las actividades operativas que la EASO lleva a cabo en su terreno y el futuro apoyo de la EUAA en el procedimiento de determinación del estatuto del individuo sujeto a protección internacional, están interesados y legitimados a realizar un escrutinio de las tareas de la Agencia. Un escrutinio reforzado pues aunque es cierto que la expansión de las competencias de la Agencia refleja un compromiso político en situaciones con una clara necesidad funcional de una mayor capacidad reguladora a nivel de la UE, los Estados miembros siguen mostrándose reacios a delegar competencias en materias que

<http://www.statewatch.org/news/2017/may/eu-ecchr-case-report-greece-EASO.pdf>, (última consulta: 23 noviembre 2020). Véase, European Ombudsman, “EASO’s involvement in applications for international protection submitted in the ‘hotspots’ in Greece”, Case 735/2017/MDC, 13 de julio de 2017.

⁹² European Ombudsman, “Decision in case 735/2017/MDC on the European Asylum Support Office’s (EASO) involvement in the decision-making process concerning admissibility of applications for international protection submitted in the Greek Hotspots, in particular shortcomings in admissibility interviews”, Case 735/2017/MDC, 5 de julio de 2018.

⁹³ European Ombudsman, “Decision of the European Ombudsman in case 1139/2018/MDC on the conduct of experts in interviews with asylum seekers organised by the European Asylum Support Office”, 30.09.2019, párr. 14.

afectan directamente a su soberanía nacional como es el asilo⁹⁴. Asimismo, surgen dificultades con respecto a los derechos procesales que los solicitantes de protección internacional ostentan durante la entrevista con el personal de la Agencia pues no existe referencia a tales derechos en el propio Reglamento de la Agencia, ni en los planes operativos que se acuerdan para cada Estado miembro que solicita asistencia operativa. Al recaer en último término y en exclusividad sobre las autoridades de asilo nacionales la responsabilidad legal acerca de las decisiones de las solicitudes de asilo y la asistencia operativa sobre el terreno, la EASO escapa de cualquier tipo de control.

La principal limitación del papel operativo reforzado de la EUAA vendrá de parte de los Estados miembros. Aunque la EUAA ha de asistir a estos en asuntos estrechamente relacionados con sus prerrogativas nacionales, los Estados miembros, con su presencia mayoritaria en el Consejo de Administración de la Agencia, controlarán estrictamente sus tareas operativas. Los Estados miembros vigilarán, como ya lo vienen haciendo con la EASO, las decisiones estratégicas, las actividades operativas y la gestión diaria de la EUAA al tener cada uno un voto en el Consejo de Administración, la Comisión Europea tan solo dos votos y el Parlamento Europeo ninguno⁹⁵. Además, el Consejo de Administración de la Agencia toma sus decisiones por la mayoría de sus miembros con derecho a voto y por mayoría de dos tercios para el nombramiento y el despido de la Directora Ejecutiva, la designación del presidente del Consejo de Administración y la adopción del informe anual, el presupuesto y el programa de trabajo de la EUAA⁹⁶. El futuro Reglamento de la EUAA también establece normas de mayoría más estrictas con respecto a las tareas operativas de la Agencia y, especialmente, al desplegar equipos de apoyo al asilo en el territorio de los Estados miembros. El art. 19a(6) señala que se requiere una mayoría de tres cuartos en el Consejo de Administración de la EUAA cuando se decidan los perfiles de los expertos con los que cada Estado miembro ha de contribuir a los equipos de apoyo al asilo. El umbral de votación más exigente en el seno del Consejo de Administración con relación a los poderes operativos y de supervisión conferidos a la futura EUAA es deliberado. De este modo, los Estados miembros se aseguran tener el control sobre el despliegue de los equipos de apoyo al asilo y las tareas operativas que estos expertos lleven a cabo directamente sobre el terreno.

En segundo lugar, el control institucional desempeña un papel relevante en el contexto del mandato operativo de la EASO y la EUAA y la ausencia de este llevaría a una mayor discrecionalidad y a que la Agencia expanda sus tareas de facto⁹⁷. Las instituciones de la UE, especialmente la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, así como el Alto

⁹⁴ KELEMAN, D., “The Politics of ‘Eurocratic’ Structure and the New European Agencies”, *West European Politics*, 25, 2002, pp. 93-95.

⁹⁵ PI LLORENS, M., “El nuevo mapa de las agencias europeas del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 56, 2017, p. 106. Véase, DELEIXHE, M. y DUEZ, D., “The new European border and coast guard agency: pooling sovereignty or giving it up?”, *Journal of European Integration*, 41(7), 2019, pp. 921-936.

⁹⁶ Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies, 19.07.2012, párr. 13.

⁹⁷ SCIPIONI, M., “De Novo Bodies and EU Integration: What is the Story behind EU Agencies' Expansion?”, *Journal of Common Market Studies*, 2017, pp. 1-17. Véase, BUSUIOC, M. “Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies”, *European Law Journal*, 15, 2009, pp. 599-615.

Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), son partes interesadas en las actividades operativas que desarrolla la EASO⁹⁸. A este respecto, la relación entre las agencias y las instituciones de la UE ha sido abordada por el denominado como Enfoque Común, un documento interinstitucional destinado a garantizar la coherencia, la eficacia, la responsabilidad y la transparencia de las agencias descentralizadas de la UE⁹⁹. En el Enfoque Común se especifican diferentes procedimientos para garantizar el control de las competencias de las agencias descentralizadas tanto ex ante como ex post. Con relación al control ex ante, los planes operativos acordados por la EASO y los Estados miembros reflejan una expansión de las tareas operativas de la Agencia que no han sido controladas por la Comisión Europea. La Comisión tampoco acotó las actividades operativas desarrolladas por la Agencia en los hotspots griegos e italianos al exceder estas lo propuesto en la Agenda Europea de la Migración por la propia Comisión y el mandato legal de la Agencia¹⁰⁰. Por tanto, el principal fortalecimiento de las tareas operativas de la EASO ha venido de la mano de la asistencia de emergencia prestada en el contexto de la “crisis de los refugiados” y los controles ex ante a este respecto no han demostrado ser eficaces.

El principal control ex post es el informe anual que se redacta por la Directora Ejecutiva y se evalúa por el Consejo de Administración de la Agencia y es enviado al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión y al Tribunal de Cuentas. A pesar de que el informe proporciona información y datos útiles sobre las solicitudes de asilo en la UE, no se detallan las actividades y la concreta participación del personal de la EASO a nivel operativo en los Estados miembros lo que a su vez plantea un problema en términos de transparencia¹⁰¹. El modelo de control ex post también es aplicable con respecto a la Directora Ejecutiva de la Agencia que es responsable de la gestión de la EASO en lo que a los planes operativos acordados con los Estados miembros y el despliegue de los equipos de apoyo al asilo se refiere. Esto significa que la Directora Ejecutiva ejerce una función de supervisión sobre las actividades operativas de la Agencia¹⁰², pero a su vez esta es responsable ante el Consejo de Administración y ante el Parlamento Europeo al que tiene el deber de informar.

En cuanto al papel institucional del ACNUR es esencial destacar que el Reglamento de la EASO consagra un deber de cooperación entre ambos¹⁰³. Dadas las actividades que desempeña en el campo de la protección de los refugiados, el ACNUR está representado por un miembro sin derecho a voto en el Consejo de Administración de la EASO¹⁰⁴ que también se sienta ex officio en el Foro Consultivo (FC) de la Agencia¹⁰⁵. El deber de

⁹⁸ A este respecto véase VOS, E. “EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny” (Estudio del Servicio de Investigación del Parlamento Europeo, 2018), disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627131/EPRS_STU\(2018\)627131_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627131/EPRS_STU(2018)627131_EN.pdf) (última consulta: 23 noviembre 2020).

⁹⁹ Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies, 19.07.2012.

¹⁰⁰ Comisión, “Una Agenda Europea de Migración”, COM(2015) 240 final, 13.05.2015.

¹⁰¹ Véase, por ejemplo, el Informe Anual de la EASO 2018.

¹⁰² Art. 18.1 Reglamento EASO.

¹⁰³ Art. 50 Reglamento EASO.

¹⁰⁴ Art. 25.4 Reglamento EASO.

¹⁰⁵ Art. 51.3 Reglamento EASO.

cooperación entre el ACNUR y la Agencia se complementa con una serie de disposiciones que prescriben la necesidad de coordinación entre el ACNUR y la Agencia en la búsqueda de soluciones operativas, como el reasentamiento de los solicitantes de asilo¹⁰⁶. Ahora bien, el ACNUR no tiene un poder de supervisión, ni de investigación respecto a la EASO más allá de la cooperación entre ambos con el objetivo de que la Agencia ajuste su actuación al derecho de la UE y al derecho internacional de los refugiados.

Por último, la expansión de facto de las tareas operativas de la EASO por la presión asistencial demandada durante la “crisis de los refugiados” con el fin de prestar apoyo operativo de emergencia a los Estados miembros sujetos a un incremento excepcional del número de solicitudes de asilo generó lagunas en el sistema de control multidimensional, el cual está diseñado para evaluar las actividades de iure de la Agencia. A este respecto, el control social constituye un modelo adecuado e insuficientemente explorado de cara a abordar los desafíos que, desde la perspectiva del control, han sido planteados por la expansión en la práctica del mandato de la EASO. El control social implica que la Agencia es responsable ante la sociedad civil y los ciudadanos a través de organismos como las ONG¹⁰⁷. El control social es un modelo adecuado para supervisar las tareas operativas de la Agencia ya que la sociedad civil está ganando terreno en la UE. Ello se debe a la creciente percepción del déficit democrático¹⁰⁸ y a que el propio Reglamento de la EASO formaliza el deber de mantener un diálogo con las organizaciones relevantes de la sociedad civil a través de su FC¹⁰⁹. La estructura interna de la EASO comprende no solo un Consejo de Administración y un Director Ejecutivo, sino también un FC que presenta como objetivo mantener un diálogo entre la sociedad civil y los agentes que actúan a nivel local, regional, nacional, europeo e internacional en materia de asilo.

En los informes anuales del FC de la EASO se observa que este no solo proporciona información sobre la situación del asilo en los Estados miembros y la UE, sino que también examina las actividades que la Agencia desarrolla. Al incluir a la sociedad civil en las actividades de la EASO se facilita el diálogo entre los actores interesados en el asilo y abre a supervisión social las tareas operativas de la Agencia. Sin embargo, el grado en que la EASO ha de tener en cuenta los análisis del FC no viene explicitado en el reglamento de la Agencia quedando a la discreción de esta seguir sus recomendaciones¹¹⁰. La evaluación externa de la EASO precisamente destacó el importante papel del FC y la necesidad de involucrar aún más a la sociedad civil en la programación de las actividades de la Agencia¹¹¹. La evaluación externa también reveló la tensión existente entre los

¹⁰⁶ Art. 5 Reglamento EASO.

¹⁰⁷ Art. 51 Reglamento EASO.

¹⁰⁸ Véase, BARTL, M. “The Way We Do Europe: Subsidiarity and the Substantive Democratic Deficit”, *European Law Journal*, 21, 2015, pp. 23-43.

¹⁰⁹ Art. 51 Reglamento EASO.

¹¹⁰ CURTIN, D., “Delegation to EU Non-Majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability” en GERADIN, D.; MUÑOZ, R. y PETIT, N.(eds), *Regulation through agencies in the EU: A new paradigm of European Governance*, Edward Elgar, 2005, pp. 88-119.

¹¹¹ Ernst & Young, “Independent External Evaluation of EASO’s activities covering the period from February 2011 to June 2014”, diciembre 2015, p. 74, disponible en <<http://statewatch.org/news/2016/mar/eu-easo-External-evaluation-of-EASO-Final-report.pdf>> (última consulta: 23 noviembre 2020).

representantes de la sociedad civil del FC, quienes solicitaron una participación reforzada en el proceso de consultas de la Agencia y los representantes del Consejo de Administración, quienes se opusieron a una mayor implicación del FC en las tareas operativas de la EASO¹¹².

El art. 48 del acuerdo parcial sobre la EUAA refuerza la autonomía del FC pues ya no estará presidido por la Directora Ejecutiva de la Agencia. El nuevo FC promoverá el intercambio de información, asistirá a la Directora Ejecutiva y al Consejo de Administración y garantizará un diálogo entre los representantes de la sociedad civil y las autoridades competentes en materia de asilo. El FC tiene el mandato de hacer sugerencias al Consejo de Administración sobre la programación anual y plurianual, proponer medidas al Consejo de Administración con relación al informe anual sobre la situación del asilo en la UE, y comunicar a la Directora Ejecutiva y al Consejo de Administración sobre las conclusiones y recomendaciones extraídas en las conferencias, seminarios y reuniones en los que el FC participa, así como sobre los resultados de los estudios o trabajos de campo realizados por cualquiera de los miembros del FC¹¹³.

Además, a pesar de que la Comisión Europea no incluyó un Oficial de Derechos Fundamentales (ODF) en su propuesta del Reglamento relativo a la EUAA, el Parlamento Europeo sí entendió la conveniencia de su creación. El ODF de la EUAA se encargará de garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales por parte de la Agencia, aplicar el mecanismo de quejas, acceder a toda la información sobre el respeto de los derechos fundamentales en relación con las actividades de la Agencia y organizar visitas allí donde la Agencia esté realizando actividades operativas (artículo 47a texto del acuerdo parcial sobre la EUAA). Durante la adopción legislativa de la futura EUAA, el Parlamento Europeo también propuso el establecimiento de un mecanismo de quejas individuales cuyo principal inconveniente consiste en su falta de independencia e imparcialidad¹¹⁴. La Directora Ejecutiva de la EUAA, quien estará a cargo de informar al ODF sobre las medidas que se tomarán con respecto a una queja admitida a trámite, no es independiente de la Agencia pues es nombrada por el Consejo de Administración. El ODF no está facultado para sugerir mejoras en las actividades operativas de la Agencia o para imponer sanciones contra la Agencia si una queja admitida a trámite demostrara la responsabilidad de esta en la conculcación de algún derecho fundamental. Tampoco se hace referencia alguna a un recurso interno si el denunciante no estuviera satisfecho con la respuesta recibida a su queja, o si las medidas adoptadas por la Agencia o el Estado miembro en cuestión no se aplicaran de manera efectiva. El papel del ODF en la propuesta de la EUAA se reforzaría si tuviera la capacidad de compensar a los denunciantes por los daños infligidos por parte de la Agencia. Es decir, se debería asignar al ODF un presupuesto con el que compensar directamente a un denunciante agraviado y permitirle que, junto con el Director Ejecutivo, rescinda, suspenda o retire el apoyo financiero de toda

¹¹² Ibid, p. 75.

¹¹³ Véase, EASO, “Consultative Forum Operational Plan”, septiembre de 2012, disponible en <<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Consultative-Forum-Operational-Plan.pdf>> (última consulta: 23 noviembre 2020).

¹¹⁴ PEERS, S. “The Reform of Frontex: Saving Schengen at Refugee’s Expense?”, *Statewatch*, 2016, p. 281.

operación de la Agencia que suponga una amenaza para los derechos fundamentales de los solicitantes de protección internacional.

En definitiva, el mandato reforzado propuesto para la EUAA ha de ir acompañado de los mecanismos de control y transparencia que limiten la discrecionalidad de la Agencia y promuevan su responsabilidad ante potenciales violaciones de derechos fundamentales y procesales de los solicitantes de protección internacional. En este sentido, el control social se perfila como uno de los mecanismos más adecuados para hacer frente a la brecha entre las tareas de iure conferidas a la Agencia y las actividades que de facto esta emprende sobre el terreno, así como para garantizar que los solicitantes de asilo puedan dirigirse directamente a la Agencia si consideran que se han conculcado sus derechos fundamentales¹¹⁵. El control social permite a las organizaciones de la sociedad civil ejercer un control institucionalizado, promover la transparencia de la EUAA y que cualquier solicitante de protección internacional presente una queja directamente contra la Agencia lo que abre un canal directo de comunicación entre los solicitantes de protección internacional y la EUAA.

VI. CONCLUSIÓN

La llamada “crisis de los refugiados” reveló la necesidad de garantizar el funcionamiento del SECA, de asistir operativamente a los Estados miembros más afectados por la llegada repentina y extraordinaria de flujos migratorios mixtos y de implementar de manera eficaz y uniforme las medidas de la UE adoptadas en materia de asilo. En este contexto, la EASO se ha convertido en un actor clave en la prestación de asistencia operativa de emergencia a los Estados miembros. La expansión del mandato operativo, la presencia sobre el terreno y el papel institucional de la EASO, y de la futura EUAA, en el ELSJ de la UE es ya incuestionable. Aunque la EASO inicialmente se centró en ofrecer apoyo técnico a las autoridades nacionales de asilo, el papel operativo de la Agencia se expandió a través del despliegue de uno o más equipos de apoyo al asilo a petición de un Estado miembro. A este respecto, el punto de contacto de la Unión de la EASO actúa como conexión entre la Agencia, el Estado miembro de acogida de los equipos de apoyo al asilo y los propios expertos de los equipos. El punto de contacto de la Unión de la EASO es también responsable de delimitar las condiciones del despliegue de los equipos, de supervisar la correcta implementación del plan operativo y, previa autorización de la Directora Ejecutiva de la Agencia, de resolver cualquier disputa relacionada con la implementación del plan operativo y el despliegue de los equipos. Estos planes operativos preparados por la Agencia, que son acordados de conformidad con el Estado miembro que corresponda, detallan las actividades a realizar por parte de los equipos de apoyo al asilo.

Desde el establecimiento de la EASO, los Estados miembros que solicitan el despliegue de equipos de apoyo al asilo en su territorio no presentan plenas prerrogativas con relación a la coordinación y organización del apoyo operativo que reciben de los equipos. Como

¹¹⁵ NICOLSI, S. y FERNÁNDEZ-ROJO, D., “Out of control? The case of the European Asylum Support Office” en SCHOLTEN, M. y BRENNINKMEIJER, A., *Controlling EU Agencies: The Rule of Law in a Multi-jurisdictional Legal Order*, Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 177-195.

se ha estudiado en este Estudio, a pesar de que los equipos de apoyo al asilo de la Agencia tienen como cometido asistir a las autoridades nacionales, estos en la práctica llevan a cabo significativas actividades operativas que eluden un control exhaustivo por parte de los Estados miembros debido precisamente a la emergencia y a la presión migratoria desproporcionada a la que se enfrentan cuando solicitan el apoyo de emergencia a la Agencia. El grado de control que las autoridades nacionales pueden ejercer en la práctica sobre los equipos de apoyo al asilo es cuestionable cuando el motivo de su despliegue consiste precisamente en complementar las capacidades operativas de un Estado miembro desbordado por la situación en su sistema nacional de asilo. Asimismo, la EUAA ampliará las tareas operativas conferidas a la EASO y tendrá entre sus nuevas funciones supervisar la implementación efectiva y uniforme del SECA y evaluar la preparación de los Estados miembros cuando se enfrenten a una presión desproporcionada en sus sistemas de asilo. La EUAA también estará facultada a realizar una intervención de emergencia si el funcionamiento del SECA se ve comprometido debido a que un Estado miembro no implemente las medidas recomendadas por la EUAA, no solicite el apoyo de la Agencia o no tome las acciones de ejecución necesarias. Por último, la principal novedad de la EUAA en comparación con la EASO es que la primera se encargará de ayudar a los Estados miembros durante el examen de las solicitudes de protección internacional.

Ahora bien, el refuerzo de las tareas operativas de la EASO y la EUAA no es en sí mismo una cuestión problemática, más bien lo es la amplia formulación legal de las tareas operativas de la Agencia y la falta de transparencia con relación a sus actividades, lo que dificulta determinar el grado de discreción del que disfruta la Agencia cuando presta apoyo operativo a los Estados miembros y, por ende, si se respeta el equilibrio institucional en la UE. Dado que el papel operativo de la Agencia se ha ampliado significativamente, tanto de iure como de facto, su responsabilidad ha de aclararse y su capacidad para hacer frente a potenciales violaciones de los derechos fundamentales reforzarse. Las actividades operativas que lleva a cabo la EASO en la práctica sobre el terreno y las competencias conferidas a la EUAA han de estar sujetas a un control que proteja los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo, les otorgue acceso a recursos efectivos y clarifique si la Agencia es capaz de adoptar decisiones jurídicamente vinculantes frente a terceros.

En definitiva, aunque delegar competencias plenamente operativas o centralizar el examen de las solicitudes de protección internacional a nivel de la UE contravendría los Tratados, la ambigüedad y la falta de transparencia relativa a las tareas operativas que la Agencia lleva a cabo sobre el terreno ha de estar sujeta a un control multidimensional. En este sentido, la principal limitación del mandato operativo reforzado de la EUAA va a provenir de los Estados miembros y de la sociedad civil. Por un lado, las autoridades nacionales competentes que votan en el Consejo de Administración de la Agencia vigilan estrictamente sus tareas operativas, de supervisión y de examen de las solicitudes de asilo. Por otro, la supervisión que ejerce la sociedad civil a través del FC, del futuro ODF y del mecanismo de quejas es especialmente procedente para aquellas agencias descentralizadas de la UE a las que se les ha conferido tareas operativas destacadas como a la futura EUAA. Las organizaciones de la sociedad civil se encargan de ejercer una presión pública destinada a fomentar la transparencia y el escrutinio flexible de las actividades que la Agencia desarrolla sobre el terreno.

Es aún pronto para determinar si la EUAA supondrá un cambio de paradigma en el apoyo institucional operativo a los sistemas nacionales de asilo y una centralización, o federalización si se prefiere, de las competencias ejecutivas, decisorias y operativas que garantice una implementación totalmente efectiva y armonizada a nivel de la UE con relación al asilo. Sin embargo, se puede concluir que esta Agencia representa un complejo equilibrio institucional en un ámbito competencial pantanoso que se mueve entre el intergubernamentalismo y la comunitarización. Los Estados miembros no desean ceder más competencias a la UE en un ámbito tan sensible y políticamente explosivo como es el asilo, pero al mismo tiempo, precisan un mayor apoyo operativo por parte de la UE si verdaderamente desean gestionar eficazmente una materia en la que se exige coordinación y solidaridad entre los Estados miembros. La transformación de la EASO en la futura EUAA responde a este intento de cuadratura del círculo por el que al mismo tiempo que se le confieren sustanciales tareas operativas a la Agencia, los Estados miembros se siguen reservando en exclusividad las competencias decisorias y ejecutivas en materia de asilo.