

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UE

[COM(2015) 452 final]

(2016/C 071/13)

Ponente: José Antonio MORENO DÍAZ

El 16 de septiembre de 2015 y el 15 de octubre de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de protección internacional, y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UE

[COM(2015) 452 final].

Asimismo con fecha 21 de octubre el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la misma cuestión.

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de noviembre de 2015.

En su 512º pleno de los días 9 y 10 de diciembre de 2015 (sesión del 10 de diciembre de 2015.), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 180 votos a favor, 4 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

Conclusiones

1. La Comisión considera oportuno —al amparo de la Directiva 2013/32/UE⁽¹⁾— establecer una lista común de países de origen seguros.

1.1. En la propuesta de Reglamento asimismo propone mediante un anexo una lista inicial de terceros países que se incluirán en la lista común a la UE de países de origen seguros, los cuales serían Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia y Turquía.

1.2. El CESE entiende que deben fijarse de una manera más concreta, segura y garante los criterios específicos para determinar un país como seguro a los efectos previstos en la Directiva 2011/95/UE y en especial al anexo I de la Directiva 2013/32/UE.

1.3. En la misma línea, aun valorando positivamente la iniciativa de la Comisión, el CESE considera que en este momento puede resultar precipitada la elaboración de una lista concreta de países considerados seguros a los efectos previstos.

2. Recomendaciones

2.1. El CESE entiende positiva la propuesta y valora que resulta oportuno establecer una lista común a la UE de países de origen seguros sobre la base de criterios comunes fijados en la Directiva 2013/32/UE, que facilitará el recurso a los procedimientos vinculados a la aplicación del concepto de país de origen seguro por parte de los Estados miembros y de este modo aumentará la eficiencia global de sus sistemas de asilo.

2.2. En todo caso, el establecimiento de una lista común a la UE pretende subsanar algunas de las divergencias actuales entre las listas nacionales de países de origen «seguros» de los Estados miembros.

⁽¹⁾ DO L 180 de 29.6.2013 p. 1.

2.3. Si bien los Estados miembros podrían adoptar disposiciones legales que hagan posible la designación nacional de países de origen seguros distintos de los que figuren como tales en la lista común de la UE, la lista común garantizará que el concepto se aplique en todos los Estados miembros de manera uniforme en relación con los solicitantes cuyos países de origen figuren en ella.

2.4. En todo caso, se debe indicar expresamente en el artículo 2 del Reglamento los indicadores y criterios específicos, concretos y determinados a valorar para incluir a un país en el listado de países de origen seguros, entre otros, información actualizada de fuentes como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el ACNUR, la EASO, el Consejo de Europa y otras organizaciones de derechos humanos.

2.5. La decisión de la inclusión de un país en el listado común ha de ser motivada y justificada, realizando una valoración de todos los criterios establecidos en el punto anterior, respecto a todos los motivos de persecución y daños graves que dan lugar al reconocimiento de la protección internacional.

2.6. En cuanto a la modificación del listado, debe dotarse de un mecanismo de modificación más ágil, que pueda responder en un plazo razonable a las cambiantes circunstancias de los países incluidos en la lista.

2.7. El CESE entiende la necesidad de motivar y justificar cualquier modificación del listado, teniendo en cuenta la opinión experta del ACNUR, la EASO, el Consejo de Europa y otras organizaciones de derechos humanos para la modificación del listado.

2.8. Asimismo el CESE considera la creación de un mecanismo por el que las organizaciones reconocidas de defensa de los derechos humanos, así como los defensores del pueblo y los comités económicos y sociales puedan iniciar el procedimiento de modificación del listado.

2.9. El CESE propone exigir una resolución motivada sobre la pertinencia de aplicar el concepto de país de origen seguro al caso concreto, después de una valoración individualizada conforme prevé la Directiva 2013/32/UE.

2.10. Por otro lado, se deben fortalecer las garantías procesales de los procedimientos acelerados, garantizando en todo caso un estudio individualizado del caso concreto y la pertinencia de aplicar el concepto de país de origen seguro.

2.11. El CESE entiende que no cabe en modo alguno aplicar el concepto de país de origen seguro en casos de no respeto a la libertad de prensa o vulneración del pluralismo político, así como en países donde exista persecución por motivos de género y/u orientación sexual, o por pertenencia a minorías nacionales, étnicas, culturales o religiosas.

2.12. Asimismo el CESE valora que deben mejorarse los mecanismos de identificación de solicitantes en situación de vulnerabilidad. En caso de que dicha identificación se produzca una vez ya aplicado el procedimiento acelerado, debe aplicarse inmediatamente el procedimiento ordinario.

2.13. Finalmente se debe garantizar un recurso efectivo contra las decisiones negativas por considerarse el país de origen seguro, con carácter suspensivo establecido en el artículo 46.5 de la Directiva 2013/32/UE.

3. Antecedentes

3.1. Los esfuerzos —hasta ahora infructuosos— de la Unión Europea para intentar eliminar las divergencias en los sistemas de asilo de los Estados miembros no son nuevos. Desde 1999, la Unión Europea ha adoptado toda una serie de instrumentos legales con el fin de establecer un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), con el objetivo de armonizar la legislación en lo que respecta a los procedimientos de asilo, condiciones de acogida, y otros aspectos vinculados con el sistema de protección internacional.

3.2. Tal y como ha manifestado el Consejo Europeo en sus conclusiones del pasado 15 de octubre de 2015 (EUCO 26/15) «Hacer frente a la crisis migratoria y de refugiados es una obligación común que requiere una estrategia global y un decidido y sostenido esfuerzo, con un espíritu de solidaridad y responsabilidad» concluyendo —finalmente— que «estas orientaciones representan otra etapa importante en nuestra estrategia global, coherente con el derecho a solicitar asilo, con los derechos fundamentales y con las obligaciones internacionales. Hay, sin embargo, otras actuaciones prioritarias importantes sobre las que es preciso seguir debatiendo en los foros pertinentes, entre ellas las propuestas de la Comisión, y es también preciso proseguir la reflexión sobre la política de migración y asilo de la UE en su conjunto».

3.3. La Directiva 2013/32/UE permite procedimientos derogatorios y expeditivos empleados por los Estados miembros, en particular los procedimientos acelerados en fronteras o zonas de tránsito, cuando el solicitante sea nacional de un país que haya sido designado país seguro en virtud de las leyes nacionales y que pueda considerarse seguro para el solicitante de acuerdo con sus circunstancias particulares. Solo algunos Estados miembros han aprobado listas nacionales de países de origen seguros.

3.4. La Directiva refundida sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional (2013/32/UE, de 26 de junio de 2013): esta Directiva tiende a reducir las disparidades entre procedimientos nacionales y garantizar unas decisiones de asilo más rápidas y equitativas respecto a las solicitudes de asilo reiteradas o en las que no se presenten elementos nuevos. A pesar de las mejoras introducidas en el nuevo texto, se sigue dejando a los Estados miembros un amplio margen de apreciación que puede entorpecer el objetivo de establecer un procedimiento realmente común.

4. Análisis

4.1. El concepto de país de origen seguro tiene importantes implicaciones prácticas, como la posibilidad de aplicar a estas solicitudes el procedimiento acelerado (artículo 31.8.b) de la Directiva 2013/32/UE), la consiguiente reducción de los plazos para tomar una decisión sobre el fondo de la solicitud, las dificultades para identificar solicitantes en situación de vulnerabilidad en estos reducidos plazos (artículo 24 de la Directiva 2013/32/UE), y, en definitiva, mayores dificultades de acceso a la protección internacional a los nacionales de estos países, al operar la presunción de que se trata de una solicitud infundada (artículo 32, apartado 2, de la Directiva 2013/32/UE).

4.2. Este diferente tratamiento de las solicitudes de protección internacional según la nacionalidad puede colisionar con la prohibición de trato discriminatorio a los refugiados según su país de origen recogida en el artículo 3 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Todos estos elementos hacen recomendable el uso restrictivo de ese concepto de país seguro.

4.3. Ha de resaltarse que la adopción de un listado común de País de Origen Seguro no necesariamente redundará en una mayor armonización, ya que permite la convivencia de este listado común con los listados nacionales de cada Estado miembro.

4.4. La propuesta de Reglamento incluye una lista de siete países, según los indicadores utilizados por la Comisión en su propuesta: la existencia de un marco legislativo de protección de los derechos humanos, la ratificación de tratados internacionales en materia de derechos humanos, el número de condenas del país en cuestión por el TEDH, el estatuto de país candidato a la adhesión a la UE, los porcentajes de reconocimiento de protección internacional de los nacionales de estos países, la inclusión del país en cuestión en los listados nacionales de País de Origen Seguro.

4.5. Sin embargo, estos indicadores parece que no valoran adecuadamente los criterios establecidos en el anexo I de la Directiva de Procedimiento, al no analizar –por ejemplo– la aplicación práctica del Derecho y el respeto efectivo de los derechos humanos, o la inexistencia de persecución o daños graves por los motivos que dan derecho al reconocimiento de protección internacional.

4.5.1. Marco legislativo nacional e internacional en materia de derechos humanos: es sin duda un requisito mínimo exigible a todo país a incluir en la lista de País de Origen Seguro, pero no suficiente, exigiendo el anexo I de la Directiva 2013/32/UE la valoración del respeto de los derechos humanos en la práctica. En cualquier caso, la propia Comisión parece no valorar convenientemente este requisito mínimo, al incluir en su propuesta entre los países seguros, países que —en algunos casos— no han ratificado los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos, como Kosovo.

4.5.2. El número de sentencias condenatorias durante 2014 del TEDH contra los países en cuestión no refleja la situación actual de derechos humanos en los países propuestos. La mayoría de casos sentenciados durante 2014 se refieren a hechos acontecidos bastantes años atrás, debido tanto al propio retraso del TEDH, como a la necesidad de agotar la vía interna antes de acudir al TEDH.

El análisis de los datos que realiza la Comisión puede inducir a confusión. La Comisión pone en relación las sentencias condenatorias con el número total de decisiones del TEDH sobre el país en cuestión, sin distinguir cuántas de esas sentencias han entrado en el fondo del asunto, es decir, en el grado de respeto de los derechos humanos. Por ejemplo, en el caso de Turquía, de los 2 899 casos sometidos al TEDH que tiene en cuenta la Comisión, si bien no se indica el espacio temporal de dichos casos ni el tiempo de resolución de los mismos, realmente se dictó resolución sobre el fondo solo en 110, declarando la violación de la Convención Europea de Derechos Humanos en 94 casos, es decir un 93 % ⁽²⁾. En el caso de Bosnia Herzegovina, las decisiones sobre el fondo del asunto en 2014 fueron 7, de las que en 5 casos se declaró la vulneración de derechos humanos (71 %) ⁽³⁾. En el caso de Montenegro sería un 100 % ⁽⁴⁾; Serbia un 88 % ⁽⁵⁾, un 66 % ⁽⁶⁾ Macedonia y Albania 66 % ⁽⁷⁾.

Tampoco hace referencia a qué derechos humanos se han visto violados, ni al contenido de estas sentencias, información fundamental a la hora de valorar la existencia de persecución por los motivos que dan lugar a la protección internacional.

4.5.3. El estatuto de país candidato a la adhesión a la Unión Europea no supone que el país en cuestión cumpla ya los Criterios de Copenhague, sino que precisamente ha iniciado un proceso para validar su cumplimiento. Al contrario, los Informes de Progreso ⁽⁸⁾ sobre los países candidatos a la UE, incluidos en la lista de la propuesta de Reglamento, señalan deficiencias en ámbitos como el respeto de los derechos humanos, el Estado de Derecho, la corrupción, el control político de los medios de comunicación o la independencia judicial.

4.5.4. Los porcentajes de reconocimiento de protección internacional durante 2014 en la UE de solicitantes provenientes de esos países: el análisis estadístico de los datos del conjunto de la UE en 2014 realizado por la Comisión puede generar ambigüedad. Un análisis desgregado de los porcentajes de reconocimiento en los Estados miembros arroja una situación más heterogénea. Así, por ejemplo, los porcentajes de reconocimiento de ciudadanos procedentes de Kosovo durante el segundo cuatrimestre de 2015 alcanza el 18,9 % en toda la UE, pero con grandes diferencias entre países como Italia (60 %), o Alemania (0,4 %) ⁽⁹⁾.

4.5.5. La inclusión de los países en las listas nacionales de país de origen seguro: tampoco son homogéneas las listas nacionales de país de origen seguro, aplicando una disparidad de criterios cada Estado miembro, que por tanto no pueden ser trasladados para la confección de una lista común.

4.6. La propuesta de la Comisión para la inclusión de esos siete países en la lista de Países de Origen Seguros debería hacer referencia a otros indicadores que son útiles y efectivos para medir el grado de aplicación del Derecho, y el cumplimiento de los derechos humanos, como las fuentes de información que el TEDH ⁽¹⁰⁾ ha considerado relevante en su reiterada jurisprudencia, para la valoración de la situación de país de origen y el riesgo en caso de retorno. La propia propuesta de Reglamento sí que incluye en su artículo 2.2 para la revisión de la lista, pero no para su elaboración, estas fuentes, en particular «el SEAE, la EASO, el ACNUR, el Consejo de Europa y otras organizaciones internacionales pertinentes».

4.7. Asimismo entendemos que se deberían hacer indicadores que puedan reflejar la situación de los derechos humanos respecto a **todos** los motivos que dan derecho al reconocimiento de la protección internacional, como por ejemplo, el respeto a la libertad de expresión y de prensa, el respeto al pluralismo político, la situación del colectivo de lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI) o las minorías étnicas, culturales o religiosas.

⁽²⁾ Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Perfil de país-Turquía, julio de 2015
http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Turkey_ENG.pdf.

⁽³⁾ Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Perfil de país Bosnia Herzegovina, julio de 2015.
http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Bosnia_and_Herzegovina_ENG.pdf.

⁽⁴⁾ Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Perfil de país-Montenegro, julio de 2015.
http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Montenegro_ENG.pdf. 1 caso juzgado sobre el fondo y en el que se declaró la violación de derechos humanos

⁽⁵⁾ Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Perfil de país-Serbia, julio de 2015
http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Serbia_ENG.pdf. En 16 casos, de los 18 juzgados sobre el fondo, se declaró la violación de la Convención.

⁽⁶⁾ Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Perfil de país-Antigua República Yugoslava de Macedonia, julio de 2015
http://www.echr.coe.int/Documents/CP_The_former_Yugoslav_Republic_of_Macedonia_ENG.pdf.

⁽⁷⁾ Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Perfil de país-Albania, julio de 2015.
http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Albania_ENG.pdf. De los 150 casos en los que se tomó una decisión en 2014, realmente se dictó resolución sobre el fondo solo en 6, declarando la violación de la Convención Europea de Derechos Humanos en 4 casos.

⁽⁸⁾ Accesibles en http://ec.europa.eu/enlargement/countries/package/index_en.htm.

⁽⁹⁾ Eurostat: *First Instance decision on applications by citizenship, age and sex*, Datos trimestrales. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

⁽¹⁰⁾ Entre otras, *NA vs UK* app. 25904/2007, 17 de julio de 2008; *Gafarov c. Rusia*, de 21/10/2010.

4.8. El artículo 2, apartado 2, de la propuesta de Reglamento establece la revisión periódica del listado común de Países de Origen Seguros. El procedimiento de modificación al que remite la propuesta de Reglamento es el procedimiento legislativo ordinario (artículo 2, apartado 3, propuesta de Reglamento) y un procedimiento de suspensión por un año, ampliable a otro año, en casos de cambios bruscos en la situación del país (artículo 3 de la propuesta de Reglamento).

4.9. Cualquiera de los dos procedimientos, tanto el legislativo ordinario de codecisión, como el procedimiento de suspensión del artículo 3, parecen no ofrecer un mecanismo rápido, ágil y flexible para afrontar los cambios en la situación de los países de origen incluidos en el listado común. Lamentablemente existen diversos ejemplos de rápido deterioro de la situación política, de las garantías democráticas y de respeto de los derechos humanos en diversos países, que difícilmente podrían ser afrontados por los mecanismos establecidos. Además, estas situaciones pueden prolongarse más allá en el tiempo, siendo el plazo máximo de suspensión de dos años muy estrecho.

4.10. Esta valoración de los cambios bruscos en la situación de un país en cuestión debería contar siempre con la opinión experta del «ACNUR, la EASO, el Consejo de Europa y otras organizaciones internacionales pertinentes», como sí se incluye en el caso de la modificación por el procedimiento legislativo ordinario.

4.11. Por otro lado, la adopción de un Reglamento excluye la posibilidad de que las personas solicitantes de asilo puedan impugnar la inclusión de un país seguro en el listado ante las autoridades nacionales, posibilidad con la que sí se cuenta respecto a los listados nacionales. Sería recomendable articular la posibilidad de que dicha modificación sea impulsada por organizaciones de derechos humanos o solicitantes de asilo.

4.12. El artículo 31, artículo 8, letra b), de la Directiva 2013/32/UE autoriza a los Estados miembros a tramitar por procedimientos acelerados las solicitudes de nacionales de países de origen seguros. Dicha tramitación acelerada no puede en ningún caso menoscabar las garantías procedimentales ⁽¹¹⁾ debido a la celeridad de los plazos. Tampoco puede traducirse en una valoración no individualizada de estas solicitudes de protección internacional, prohibida por el artículo 10, apartado 3, letra a), de la Directiva 2013/32/UE.

4.13. De hecho, el artículo 36, apartado 1, de la Directiva 2013/32/UE establece que los países incluidos en los listados de país de origen seguro solo podrán ser considerados como país seguro para un solicitante en concreto, después de un examen individual. En este examen individualizado se habría de valorar la pertinencia de aplicar el concepto de país de origen seguro al caso concreto, mediante una resolución motivada, donde la carga de la prueba recaiga sobre el Estado miembro y que sea susceptible de recurso.

4.14. Dado que la adopción de un Reglamento supone una limitación de las posibilidades de los solicitantes de asilo de recurrir la inclusión de un país de origen en el listado de Países de Origen Seguro, se han de reforzar las garantías de acceso a un remedio efectivo en cada caso en concreto, otorgándole efecto suspensivo, incluido en el artículo 46.5 de la Directiva de Procedimientos.

4.15. Igualmente, se ha de garantizar la identificación de solicitantes en situación de especial vulnerabilidad, a los que, según el artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2013/32/UE, no se les puede aplicar el procedimiento acelerado. En estos casos se ha de prever la obligación de realizar esta identificación con anterioridad a la decisión de aplicar el procedimiento acelerado, o si la identificación de la situación de vulnerabilidad se hace posteriormente, la posibilidad de abandonar el procedimiento acelerado y volver al procedimiento ordinario.

Bruselas, 10 de diciembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ TJU C-175/11 de 31 de enero de 2013, apartados 74 y 75.