

La adaptabilidad institucional en tiempos de la COVID-19

Elise Currie-Roberts y Sarah-Jane Savage

La capacidad de un sistema de asilo para adaptar sus procesos es importante y desempeña un papel clave para garantizar la sostenibilidad a lo largo del tiempo. Sin embargo, la adaptación nunca debe hacerse a expensas de otros elementos vitales de un sistema de asilo fuerte y justo.

En el Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018, se puso de relieve que la identificación de las necesidades de protección internacional es un “área que necesita apoyo” y, posteriormente, se estableció un Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo¹. El objetivo de este mecanismo es fortalecer aquellos aspectos de los sistemas nacionales de asilo que garanticen su equidad, eficiencia, adaptabilidad e integridad². Si bien en los debates acerca del procedimiento óptimo de determinación de la condición de refugiado (DCR) se suele hacer referencia a los conceptos de “justo” y “eficiente”, la “adaptabilidad” se define con menor claridad y amplitud.

En una institución adaptable se hacen preparativos para adaptarse a los cambios previstos en entornos externos e internos, en lugar de reaccionar a los factores externos introduciendo cambios ad hoc. Para garantizar que la adaptación sea sostenible, una institución adaptable cuenta con sistemas para evaluar las repercusiones positivas y negativas de cualquier cambio y, al mismo tiempo, asegurar que se realizan mejoras continuas. Si aplicamos este enfoque al contexto de la DCR, una institución dedicada a ella que sea

adaptable será la que valore la innovación (y, por lo tanto, invierta en ella cuando planifica de cara a futuros supuestos) y busque la continua mejora de los procesos existentes garantizando que cualquier cambio fomente la equidad, la eficiencia o la integridad del sistema.

Adaptaciones pre pandémicas

Las medidas que los Gobiernos de todo el mundo han introducido para proteger la salud pública en respuesta a la pandemia de la COVID-19 han obligado a las autoridades encargadas de gestionar los sistemas de DCR a tomar una dura decisión: cambiar su forma de actuar o dejar de hacerlo por completo.

Antes de la llegada de los recientes retos planteados por la COVID-19, un escenario común al que los sistemas de DCR tuvieron que adaptarse fue en respuesta al creciente número de solicitudes. Como consecuencia, una adaptación habitual ha sido la introducción de diferentes formas de procesar los diversos tipos de casos. Por ejemplo, ante el aumento de las llegadas o las llegadas masivas, varios países africanos como Kenia, Uganda y Etiopía frecuentemente han aplicado el reconocimiento

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

grupal de refugiados (*prima facie*) en lugar de llevar a cabo una DCR individualizada. La posibilidad de hacer esto con poca antelación se ve facilitada por la legislación vigente que prevé específicamente esta doble modalidad de reconocimiento de los refugiados.

En 2015-2016, cuando Europa experimentó un vertiginoso aumento del número de solicitantes de asilo, muchos Estados comenzaron a introducir o ampliar el uso de diversas modalidades de tramitación de casos. Por ejemplo, Italia, Grecia y Alemania introdujeron plantillas y otros instrumentos para tramitar determinados perfiles de casos, mientras que muchos otros países seleccionaron los distintos tipos de solicitudes y las clasificaron en distintas modalidades de tramitación simplificadas o de otro tipo. Alemania fue un paso más allá y, durante un tiempo, suprimió las entrevistas individuales presenciales para determinados solicitantes sirios e iraquíes. Esa selección de casos no habría sido posible sin los sólidos procedimientos de inscripción existentes y los sofisticados sistemas de gestión de casos, junto con la rápida capacitación del personal que se contrató³ para ayudar con la oleada de solicitudes. Paralelamente, para garantizar que esas adaptaciones no tuvieran un efecto pernicioso para la equidad o la integridad del proceso de DCR, muchos Estados europeos mantuvieron o mejoraron sus procedimientos de control o garantía de calidad.

Un ejemplo más reciente es la decisión que, en 2019, tomó el Comité Nacional para los Refugiados (CONARE) de Brasil que consistió en reconocer a más de 21 000 venezolanos (que cumplían determinadas condiciones) basándose únicamente en la inscripción de sus solicitudes sin exigirles, como normalmente lo harían, una entrevista para la DCR. Esta decisión se vio facilitada por las significativas inversiones recientes de Brasil en su plataforma de inscripción SISCONARE, que permite que uno mismo registre su propia solicitud.

Aunque muchas de estas adaptaciones fueron “forzosas” al responder a un cambio externo relativamente abrupto, la mayoría solo fueron posibles gracias a la existencia de unas estructuras institucionales adaptables. Además, a medida que se han ido desarrollando unos procedimientos diferenciados, se han emitido directrices y políticas relativas a esos procedimientos con el objetivo de alcanzar

un equilibrio adecuado entre el aumento de la eficiencia de esas adaptaciones y el resto de características necesarias para que un procedimiento sea óptimo. De hecho, existen actualmente muchos ejemplos de buenas prácticas que pueden servir de guía a las autoridades para implementar modalidades diferenciadas y, al mismo tiempo, mantener la equidad, la eficiencia y la integridad de la tramitación de los casos de DCR⁴.

Por ejemplo, está ampliamente aceptado que el reconocimiento grupal (*prima facie*) solo debería utilizarse para **reconocer** la condición de refugiado, mientras que las debidas garantías procesales (equidad) exigen que para poder **denegar** una solicitud sea necesario realizar una valoración individual de la DCR. Incluso en los casos en los que tiene lugar una evaluación individual, existe una aceptación cada vez mayor en torno a que, cuando se tenga la intención de aceptar la petición, pueda considerarse que la solicitud por escrito otorga a la persona solicitante el derecho a ser oída, siempre que se le informe de dicha



ACNUR/Erick Gerstner

Personal de ACNUR explica el formulario de consentimiento para la ayuda en efectivo para solicitantes de asilo vulnerables durante la crisis de la COVID-19; San José, Costa Rica, marzo de 2020.

intención y se le ofrezca la oportunidad de ser entrevistada, si así lo desea. La Comisión de Inmigración y Refugiados de Canadá (IRB, por sus siglas en inglés) cuenta con unas sólidas y detalladas directrices sobre las diferentes vías de tramitación que aplica, incluidas las solicitudes que puedan resolverse positivamente sin necesidad de que se celebre una vista oral, las que puedan resolverse mediante una vista breve y las que requieran una serie de vistas más largas y regulares⁵.

Factores esenciales que permiten la adaptación

La observación de estas y otras adaptaciones trae consigo una apreciación cada vez mayor de los factores institucionales comunes en los que las autoridades deben invertir para poder adaptar sus sistemas de DCR de una manera efectiva y sostenible.

Casi todos los ejemplos anteriores ponen de relieve la importancia de una sólida recopilación de datos en la fase de inscripción del proceso de DCR y de tener una base de datos que permita gestionar y analizar eficazmente dicha información para seleccionar los casos y clasificarlos en las modalidades pertinentes. La implicación de profesionales de la asistencia legal en las etapas tempranas y a lo largo del proceso de DCR (como ocurre en Suiza) puede desembocar en unos procesos más justos y eficientes y hacer que tengan mayor integridad al garantizar que podrán detectarse rápidamente los problemas que surjan en un procedimiento nuevo (o modificado) y que se les podrá poner remedio. La existencia de unas competencias destinadas a llevar a cabo las investigaciones necesarias sobre el país de origen, como las del Ministerio del Interior del Reino Unido, ayuda a determinar qué solicitantes podrían incluirse en determinados perfiles de riesgo y para quiénes sería apropiada, por tanto, una modalidad concreta de tramitación de casos. Las iniciativas de garantía de calidad que han puesto en marcha varios Estados (como Irlanda y Suecia) y, en algunos casos, en regiones enteras (como en Sudamérica y Centroamérica) permiten evaluar continuamente los sistemas de DCR y realizar adaptaciones.

Por el contrario, los países cuyos sistemas de DCR cuentan con una adaptabilidad institucional más débil (y, por lo tanto, menos inversión en innovación, evaluación y mejora continua) suelen tener menos capacidad de reacción y son más lentos a la hora de aplicar cambios, aun cuando estos son necesarios. Por ejemplo, puede que su sistema electrónico de gestión de casos esté desfasado, obsoleto o sea inflexible o que su tramitación de los expedientes se haga de forma manual. Otros países cuentan con una legislación o normativas vigentes en torno a la tramitación que habría que enmendar mediante un procedimiento parlamentario. Algunos sistemas no disponen de unas competencias destinadas a la investigación en el país de origen o no cuentan con legisladores expertos en materia

de DCR, lo que dificulta el desarrollo y la justa implementación de una tramitación de casos diferenciada. Además, es menos probable que esas instituciones puedan implementar sistemas efectivos de garantía de calidad y evaluación.

COVID-19: presiones y adaptaciones

Las medidas sanitarias introducidas como consecuencia de la pandemia de la COVID-19 dan lugar a una nueva serie de retos que requieren una pronta adaptación, tal vez más que nunca. Las exigencias de distanciamiento social y las limitaciones a la libertad de circulación para todos los sectores de la sociedad entraron en vigor de la noche a la mañana y han hecho que incluso la mera tramitación de un solo individuo se complique.

Algunos sistemas de DCR, al menos durante el periodo inicial, no han podido adaptarse y han dejado de funcionar temporalmente. Pero incluso en tales situaciones, muchos Gobiernos (como los de Argentina, Israel y Sudáfrica) han prorrogado la validez de la documentación/visados de los solicitantes de asilo o han dejado de aplicar sanciones por la documentación caducada. Dependiendo de su nivel de preparación y adaptabilidad institucional, otros Estados y ACNUR han implementado cambios rápidamente, sobre todo pasando a realizar en línea las funciones e interacciones que antes se hacían en persona. La Oficina Federal de Migración y Refugiados de Alemania, por ejemplo, acepta ahora solicitudes de asilo por escrito, mientras que Ecuador ha usado sistemas a distancia para, entre otras cosas, permitir la inscripción de las solicitudes de asilo.

Los Estados también están hallando formas de asegurarse de que el personal que trabaja para sus autoridades responsables en materia de asilo pueda seguir desempeñando sus funciones. Por ejemplo, el Comité de Asuntos Técnicos de Kenia, el organismo que examina los dictámenes acerca de las recomendaciones en materia de asilo, pasó a realizar una sesión de deliberación en línea. Mientras tanto, la Comisión de Inmigración y Refugiados de Canadá publicó una nueva Nota de Práctica sobre el uso de firmas electrónicas por parte de sus miembros, en la que se señalaba que el cambio no solo aumentaría el nivel de eficiencia durante la pandemia, sino que también contribuiría a los esfuerzos de modernización a más largo plazo.

Por su parte, ACNUR se ha centrado en los procedimientos aplicables en el contexto de la

pandemia, como los relativos a la participación a distancia de los solicitantes e intérpretes en las entrevistas⁶ de DCR. Cuando la infraestructura tecnológica lo permite, ACNUR también está probando a nivel experimental la tramitación a distancia de la DCR para los solicitantes de asilo que se ajustan a los perfiles adecuados, y ha actualizado sus directrices sobre comunicación a distancia con las personas de las que se ocupa, que ahora incluyen evaluaciones exhaustivas para saber si las aplicaciones de mensajería móvil y los programas informáticos cumplen con las correspondientes normativas de protección de datos.

Si bien los cambios inducidos por la COVID-19 pueden ser necesarios para permitir que la DCR continúe en el contexto de una pandemia y, aunque podrían suponer mejoras en lo que respecta a su eficiencia a largo plazo, es importante asegurarse de que no se produzcan a expensas de la equidad. Es aquí donde deben tenerse en cuenta los dos elementos de la adaptabilidad institucional: la preparación para el cambio y la mejora continua, y el seguimiento del cambio a la vista de otros indicadores.

Por ejemplo, es útil tener en cuenta que, antes de la pandemia, las iniciativas para llevar a cabo la tramitación a distancia no siempre obtuvieron los resultados deseados, y surgieron inquietudes acerca de sus repercusiones para los solicitantes. Hace algunos años, por ejemplo, Canadá implementó la videoconferencia para realizar las entrevistas a los solicitantes de asilo. Unos años después de su puesta en marcha, una evaluación puso de relieve que existían claras preocupaciones acerca de diversos aspectos del procedimiento, entre ellos el posible detrimento en la capacidad de los solicitantes de refugio de comunicarse de forma efectiva y la falta de prestación de apoyo cuando estos llegaban a las instalaciones donde se realizaba la videoconferencia. También se destacó cuán desaconsejable era realizar las entrevistas a distancia de los solicitantes con trastorno por estrés postraumático (TEPT) o que habían sufrido violencia sexual o torturas⁷. Aunque la Comisión de Inmigración y Refugiados de Canadá ha seguido utilizando las videoconferencias en determinados casos, en sus directrices se explica específicamente que se llevan a cabo labores de supervisión y formación continuas para mejorar⁸ el procedimiento. Más recientemente, en 2019, los intentos del Tribunal Nacional de Derecho al Asilo en

Francia (el organismo de apelación de la DCR en dicho país) de introducir la videoconferencia para llevar a cabo determinadas vistas orales provocaron protestas entre abogados que consideraban que ello supondría un perjuicio para las reclamaciones de sus clientes.

Es demasiado pronto para predecir las repercusiones que el acelerado periodo de adaptación provocado por la pandemia tendrá sobre los sistemas de DCR a largo plazo. Lo que sí está claro, sin embargo, es que es de vital importancia que se evalúen las adaptaciones para determinar si fomentan o, como mínimo, no tienen repercusiones negativas sobre la equidad, la eficiencia o la integridad del sistema de DCR. También es el momento oportuno para que las autoridades hagan balance y reconozcan que la adaptabilidad institucional debería ser un objetivo clave que permitiera a los sistemas responder rápidamente a los cambios y, al mismo tiempo, garantizar la mejora continua de los procedimientos.

Elise Currie-Roberts curriero@unhcr.org @EliseMcr
Responsable superior en DCR, División de Protección Internacional de ACNUR, Ginebra

Sarah-Jane Savage savages@unhcr.org @savage_j
Responsable en DCR, Oficina Multipaíses de ACNUR, Sudáfrica

www.unhcr.org

Las opiniones expresadas aquí son las de las autoras y no representan necesariamente las de ACNUR.

1. bit.ly/GCR-ACSG
2. www.unhcr.org/5c658aed4
3. Unos sistemas de recursos humanos que puedan ampliarse o reducirse rápidamente en respuesta a los flujos cambiantes también son elementos clave de una institución de DCR adaptable.
4. Por ejemplo, ACNUR (2018) *Fair and Fast: UNHCR Discussion Paper on Accelerated and Simplified Procedures in the European Union* www.refworld.org/docid/5b589ee4.html; ACNUR (2020) *Aide-Memoire & Glossary of case processing modalities, terms and concepts applicable to RSD under UNHCR's Mandate* www.refworld.org/docid/5a2657e44.html
5. Comisión de Inmigración y Refugiados de Canadá, Boletín informativo "Less Complex Claims: The short-hearing and file-review processes" bit.ly/IRB-less-complex-claims
6. Por ejemplo, ACNUR (2020) "Key Procedural Considerations on the Remote Participation of Asylum-Seekers in the Refugee Status Determination Interview" www.refworld.org/docid/5ebe73794.html
7. IRB "The author's conclusion and recommendations", Videoconferencing in Refugee Hearings bit.ly/IRB-video-conferencing
8. Immigration and Refugee Board of Canada, Procedures and practice notes, "Use of Videoconferencing in Proceedings before the Immigration and Refugee Board of Canada" bit.ly/IRB-videoconf-2010