

Determinación de la condición de refugiado en Albania

Xymena Dyduch

Un estudio de las decisiones de determinación de la condición de refugiado en Albania –un país europeo de destino relativamente nuevo– revela algunas deficiencias, a pesar de los esfuerzos del país para desarrollar sus procedimientos en consonancia con las normas internacionales.

En octubre de 2012, la Comisión Europea recomendó que se concediera a Albania el estatus de candidato a pertenecer a la Unión Europea (UE), con sujeción al cumplimiento de ciertas áreas fundamentales, en particular el asilo. Uno de los objetivos del gobierno era alinear los procedimientos de determinación de la condición de refugiado (RSD, por sus siglas en inglés) de Albania con las Directivas de la UE relativas a RSD.

En agosto de 1992, Albania se adhirió a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 (en adelante,

Convención sobre los Refugiados), y los derechos de los refugiados y otras personas que buscan asilo en Albania fueron consagrados en la Constitución de Albania de 1998¹ y en la Ley de Asilo y la Ley de Integración².

Estudiamos las decisiones de RSD emitidas en Albania entre 2006 y 2011 con el fin de evaluar hasta qué punto la práctica de Albania en esa etapa se ajustaba al marco jurídico de la UE. Analizamos 11 decisiones de RSD: tres rechazos y ocho decisiones de reconocimiento de la condición de refugiado. Seis de los 11 solicitantes eran chinos, tres

kosovares, un serbio y un iraní. El análisis de las decisiones se llevó a cabo de acuerdo con los criterios que figuran en la Directiva sobre procedimientos de asilo de la UE³ en vigor desde noviembre de 2006, y a la luz de la Ley de Albania sobre Asilo de 1998.

Derecho a ser informado y a asistencia jurídica y de interpretación

Encontramos que los solicitantes fueron informados acerca de sus derechos y obligaciones, pero no sobre las diferentes etapas del procedimiento. Todos los solicitantes deben recibir los servicios de un intérprete para exponer sus argumentos ante las autoridades competentes siempre que sea necesario, y también se les debe dar la oportunidad de comunicarse con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La información sobre la asistencia legal y de interpretación fue proporcionada en todos los casos estudiados y tanto los intérpretes como los representantes legales estuvieron presentes durante las audiencias. Sin embargo, los nombres de los intérpretes y representantes legales no fueron mencionados en ocho de las decisiones. Esto dificulta la verificación de su estatus profesional y, por tanto, impide la verificación de la representación. En la práctica, durante este período sólo hubo un asesor jurídico, proporcionado por el ACNUR. No hubo ningún caso de solicitantes que fueran representados por un abogado externo; esto parece deberse a que los solicitantes no saben que pueden elegir un abogado por su cuenta, a la falta de recursos para cubrir los gastos del abogado y a la escasez de asesores profesionales en Albania.

Composición y competencias de las autoridades que deciden

La Directiva de la UE requiere que las autoridades que toman las decisiones de RSD tengan competencias especiales en materia de refugiados, pero esto no está previsto en la ley albanesa sobre asilo. Por otra parte, la Ley sobre Asilo de Albania sólo menciona el número de miembros de la Dirección para Nacionalidad y Refugiados (DfNR, por su sigla en inglés) –quienes toman las decisiones sobre RSD– pero no dice nada sobre el quórum necesario para tomar una decisión válida. En los casos que revisamos, el quórum cambiaba constantemente; algunas decisiones fueron examinadas por cinco miembros y algunas por tres, lo que podría minar la imparcialidad

de la práctica. Recientemente, se decidió que todos los miembros deben estar presentes; sin embargo, entre mediados de 2011 y septiembre de 2012, la DfNR no examinó las solicitudes de RSD debido a que un miembro del personal estaba en licencia prolongada y no se había acordado una sustitución, paralizando con ello la capacidad de toma de decisiones de la DfNR.

Tipo de pruebas recopiladas

Tanto la Directiva sobre procedimientos de asilo como la Directiva de reconocimiento vinculantes en el momento establecen que la autoridad decisoria debe tener en cuenta la situación particular y las circunstancias personales del solicitante. En las decisiones estudiadas, aunque algunos tuvieron en cuenta la información individual detallada, en otros el reconocimiento de la condición se basó solamente en hechos generales –no específicos sobre la persecución hacia la persona– o incluso exclusivamente en informes de país. Sorprendentemente, una decisión se basó principalmente en información que databa de antes de que Albania se convirtiera en signataria de la Convención de 1951, en 1992.

Debida justificación y examen de las decisiones de las autoridades

La Directiva de procedimientos de asilo indica que las decisiones deben tomarse después de examinar el caso, y la Ley sobre Asilo de Albania establece que las autoridades deben verificar los hechos proporcionados antes de llegar a una decisión. Ocho de las decisiones se basaron en un examen exhaustivo de los hechos recopilados en el procedimiento, con referencias a fuentes de información externas (aunque no hubo referencias a las fuentes de información del ACNUR, a pesar de que es enfáticamente recomendado en el artículo 8.2 de la Directiva de procedimientos de asilo).

Sin embargo, sólo tres de ellos analizaron por separado el requisito de RSD de demostrar la persecución contra el individuo y la falta de protección del Estado. Un preocupante descubrimiento fue que en tres de las decisiones incluidas se admitieron como auténticas unas declaraciones que no habían sido expresadas por el solicitante. En una, por ejemplo, donde los solicitantes solamente hacen declaraciones generales sobre la situación de los uigures en China, la autoridad decisoria dijo que “en las declaraciones del solicitante de asilo es evidente que se fue de Turkestán por ser víctima de diferentes insultos, injurias, violaciones contra

su persona y sus creencias religiosas". Si los hechos no fueron declarados por el solicitante, no pueden ser admitidos como ciertos en la justificación de la decisión. En general, sólo tres de las 11 decisiones contenían un examen de todos los requisitos de la definición del artículo 1A de la Convención sobre los Refugiados.

Conclusiones

Consideramos que los criterios más relevantes para tomar una decisión competente de RSD son la recopilación exhaustiva de pruebas y su evaluación competente, ya que influyen directamente en la decisión de conceder o denegar el asilo.

Para garantizar un alto nivel de protección de los refugiados en Albania, la autoridad decisoria debe utilizar un conjunto de preguntas previamente elaborado en línea con la Directiva sobre los requisitos para obtener suficiente evidencia sobre el solicitante. Un conjunto consensuado de preguntas permitirá la igualdad de trato a todos los solicitantes y estructurará la entrevista para que se recopile sólo la información pertinente, mejorando así la eficiencia del procedimiento.

Se deben examinar todos los componentes de la definición de refugiado conforme a lo dispuesto en el artículo 1/1 de la Ley de sobre Asilo de Albania, con referencia al artículo 1 A (2) de la Convención sobre los Refugiados:

"... el término 'refugiado' se aplicará a toda persona: Que [...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país [...]". Artículo 1A (2)

La valoración de la prueba debe llevarse a cabo de acuerdo con las normas establecidas por el ACNUR y la Directiva de Reconocimiento⁴.

La valoración de la prueba debe basarse en hechos que se probaron verdaderos, debe indicar por qué un hecho específico fue considerado verdadero y debe indicar por qué a un determinado hecho no se le dio credibilidad. Tal análisis debe hacer referencia a todos los hechos declarados por el solicitante y nunca debe considerarse como declarado un hecho que no ha sido mencionado por el solicitante.

Se debe proporcionar a los solicitantes la información sobre las diferentes etapas del procedimiento de manera clara, preferiblemente por escrito en el idioma del solicitante, o

en uno de los idiomas oficiales de la ONU, según lo regulado en virtud del artículo 23 de la Ley de sobre Asilo Albania. Debe existir una clara referencia a las competencias de los miembros de la DfNR y la composición del organismo que toma las decisiones.

Después del año 2011, y especialmente desde 2014, el número de solicitudes de RSD aumentó después de que Albania recibiera a iraníes que habían residido en un campamento de tránsito temporal en Irak. En el primer semestre de 2015, 50 personas (en su mayoría iraníes y sirios) recibieron asilo. Después de que a Albania se le concediera el estatus de candidato para pertenecer a la UE en junio de 2014, una nueva ley sobre asilo –aprobada en septiembre de 2014⁵– reemplazó las disposiciones de la ley de 1998. Esta nueva ley también desarrolla normas de RSD, basadas en la Directiva de la UE sobre las normas mínimas relativas a los procedimientos de concesión y de retirada del estatus de refugiado. Sin embargo, de acuerdo con el ACNUR y un informe de la Comisión Europea de noviembre de 2015⁶, a pesar de este nuevo marco jurídico, Albania debe mejorar sus procedimientos para determinar el estatus de protección internacional. Una de las inquietudes expresadas radica en el percibido debilitamiento de la normativa que rige la composición del órgano que toma las decisiones de asilo; de no abordarse, esto aún puede representar un obstáculo para la adhesión de Albania a la Unión Europea.

Xymena Dyduch, xdyduch@yahoo.com

Abogada del Bufete de Abogados José Aguilar, Pamplona, España; fue pasante del ACNUR en Albania en 2011-2013⁷

1. www.osce.org/albania/41888?download=true
2. Ley de Asilo de la República de Albania No. 8432, 14.12.1998, www.refworld.org/docid/3a6b5c07.html
3. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032&from=ES>
4. ACNUR (2011) Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, HCR/1P/4/Spa/Rev.3. www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?relodoc=&docid=50c1a04a2
5. Ley No 121/14 sobre Asilo de la República de Albania. <http://tinyurl.com/Albania-asylum-law-2014-Alb> (Albanés)
6. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_albania.pdf.
7. La autora agradece a Hortenc Balla, Andi Pipero y Mariana Hereni de la Oficina del ACNUR en Tirana por la asistencia durante la investigación.