

MIGRACIONES FORZADAS

revista

número 65
noviembre 2020

Reconociendo a los refugiados

*desafíos e innovaciones
en la determinación
de la condición
de refugiado*

*Además, una presentación especial en:
PR20: lecciones y buenas prácticas
sobre el desplazamiento interno*

La Revista Migraciones Forzadas

(RMF) pretende ser un foro de intercambio de experiencias, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, así como personas que trabajan con ellos. RMF se publica en inglés, español, árabe y francés por el Centro de Estudios sobre Refugiados.

Personal

Marion Couldrey y

Jenny Peebles (Editoras)

Maureen Schoenfeld (Asistente de Promoción y Financiación)

Sharon Ellis (Asistente)

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre

Oxford Department of

International Development,

University of Oxford,

3 Mansfield Road,

Oxford OX1 3TB, UK.

fmr@qeh.ox.ac.uk

Skype: fmreview

Tel: +44 (0)1865 281700

www.fmreview.org/es

Renuncia de responsabilidad:

Las opiniones vertidas en los artículos de RMF no reflejan las editoras o del RSC.



ISSN 1460-9819

Diseñado por:

Art24 www.art24.co.uk

Impresa por:

Oxuniprint

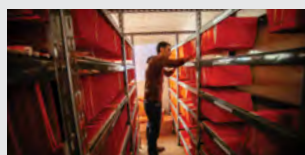
www.oxuniprint.co.uk



Portada

Un miembro del personal de ACNUR trabaja en el archivo de la oficina de empadronamiento para refugiados de Khaldia, Amán, Jordania.

ACNUR/Jared Kohler



De las editoras

Los estándares de accesibilidad, equidad, adaptabilidad y eficiencia de los sistemas de determinación de la condición de refugiado (DCR) de todo el mundo tienen inmensas repercusiones sobre la protección y asistencia de las personas de interés y, por lo tanto, merecen un examen detallado. En los 21 artículos del número **Reconociendo a los refugiados** (publicado en colaboración con el proyecto RefMig de la Hertie School/Centro de Estudios para los Refugiados) se debaten algunas de las carencias de los sistemas de DCR, así como los retos a los que se enfrentan los distintos actores y las consecuencias para los solicitantes de asilo y los refugiados. Los autores y autoras también analizan los nuevos avances y enfoques.

La segunda sección de este número ofrece reflexiones sobre el aprendizaje y las buenas prácticas que se derivan del **Plan de Acción para Promover la Prevención, la Protección y las Soluciones en favor de los Desplazados Internos 2018-2020 (Plan de Acción PR20)**. Complementa a los números anteriores de RMF que versaban sobre los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos lanzados en 1998, y sus X y XX aniversarios. El prólogo es una contribución de Cecilia Jimenez-Damary, relatora especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos.

Nos gustaría dar las gracias a Cathryn Costello, Caroline Nalule y Derya Ozkul (RefMig); a Lucy Kiama (HIAS Kenya) y Periklis Kortsaris (ACNUR) por su ayuda en la sección “Reconocer a los refugiados”; y a Nadine Walicki y Samuel Cheung (ACNUR) por su ayuda en retratar el PR20. También queremos agradecer al proyecto RefMig (Premio Horizonte 2020 del Consejo Europeo de Investigación, número de subvención 716968), al Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza y a ACNUR por su ayuda económica para este número.

Esta revista y el informe editorial que la acompaña estarán **disponibles en línea y en formato impreso** en inglés, árabe, español y francés en www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados.

Próximas ediciones (detalles disponibles en www.fmreview.org/es/proximas-ediciones)

RMF 66: Salud mental y apoyo psicosocial, más dos minisecciones tituladas Migrantes desaparecidos y Datos

RMF 67: Salud pública y WASH (incluido un enfoque sobre pandemias), más una minisección sobre Estados no signatarios.

Alertas de correo electrónico

Si suele recibir una copia impresa, le animamos a que, en la medida de lo posible, se suscriba a nuestras alertas de correo electrónico en lugar de solicitar copias impresas. A través de ellas, le proporcionamos unos enlaces fáciles de usar para acceder al número completo y a todos los artículos. Además, son útiles para compartir. Suscríbase en www.fmreview.org/es/solicitar/alertas y recuerde enviarnos un correo electrónico a fmr@qeh.ox.ac.uk para que podamos cancelar su suscripción a la copia impresa. ¡Gracias!

Saludos cordiales,

Marion Couldrey y Jenny Peebles
Editoras, Revista Migraciones Forzadas

Despedida Jenny Peebles, editora de RMF desde 2017, deja la Revista. El equipo de RMF le agradece calurosamente su inestimable contribución a este proyecto y le desea todo lo mejor.

Reconociendo a los refugiados

- 4 Reconociendo a los refugiados: entender las verdaderas vías hacia el reconocimiento**
Cathryn Costello, Caroline Nalule y Derya Ozkul
- 8 Los fallos de un sistema “modelo”: la DCR en Canadá**
Hilary Evans Cameron
- 11 Arrojar luz sobre la DCR en China**
Lili Song
- 13 La evaluación de la edad de los menores no acompañados solicitantes de asilo en Egipto**
Clara Zavala Folache y Beth Ritchie
- 17 Cómo llevar a cabo la DCR para el reasentamiento: la necesidad de garantías procesales**
Betsy L Fisher
- 19 Las limitaciones de acceso a la representación legal en los procesos de DCR en Kenia**
Eileen Imbosa y Andrew Maina
- 21 La DCR por ACNUR: dificultades y dilemas**
Lamis Abdelaaty
- 24 Los retos del reconocimiento de la condición de refugiado en la India**
Roshni Shanker y Hamsa Vijayaraghavan
- 27 Examen del traspaso de la DCR desde ACNUR a los Estados**
Caroline Nalule y Derya Ozkul
- 29 El reconocimiento de los refugiados en la UE: el papel cambiante de la OEAA**
Evangelia (Lilian) Tsourdi
- 32 El uso de directrices nacionales basadas en el derecho jurisprudencial en el reconocimiento de los refugiados fuera del Reino Unido**
Makesh D Joshi
- 32 El empleo de comisiones compuestas por varios miembros para abordar las complejidades de la DCR**
Jessica Hamby, Nick Gill y Lorenzo Vianelli
- 35 El reconocimiento de los refugiados en Grecia: las políticas sometidas a examen**
Angeliki Nikolopoulou
- 39 El reconocimiento de la condición de refugiado: no siempre se busca**
Derya Ozkul
- 42 El reconocimiento grupal de los venezolanos en Brasil: ¿un nuevo modelo adecuado?**
Liliana Lyra Jubilit y João Carlos Jarochinski Silva
- 45 El reconocimiento de los refugiados apátridas**
Thomas McGee

- 47 La inscripción en el registro a los refugiados en el este de Camerún**
Ghislain B Tiadjeu
- 50 La búsqueda de asilo en Italia: evaluación de los riesgos y opciones**
Eleanor Paynter
- 51 Sistemas de asilo adaptables en el contexto de la COVID-19**
Angela Moore y Periklis Kortsaris
- 53 El asilo bajo presión en Perú: el impacto de la crisis venezolana y la COVID-19**
Paula Camino y Uber López Montreuil
- 56 La adaptabilidad institucional en tiempos de la COVID-19**
Elise Currie-Roberts y Sarah-Jane Savage

PR20: lecciones y buenas prácticas sobre el desplazamiento interno

- 60 Prólogo: Prevenir, proteger, resolver: reflexión sobre el Plan de Acción PR20**
Cecilia Jimenez-Damary
- 61 Desplazamiento interno: reflexiones sobre prevención, protección y soluciones**
Samuel Cheung y Sebastian von Einsiedel
- 64 El potencial de la ley nacional de Sudán del Sur sobre protección y asistencia a los desplazados internos**
Chaloka Beyani, Gatwech Peter Kulang y Rose Mwebi
- 67 El uso de enfoques colaborativos para mejorar los datos acerca de los desplazamientos internos**
Devora Levakova, Adrián Calvo Valderrama, Jacques Ajaruwva Wathum y Damien Jusselme
- 70 Estudios de caso sobre Uganda, Colombia, Yemen y El Salvador**
- 72 Priorizar la participación de los desplazados internos a la hora de impulsar soluciones**
PR20 Colombia
- 73 Reflexiones sobre las experiencias de los Estados en la región de la IGAD**
Charles Obila y Ariadna Pop
- 77 Prevención y preparación para el desplazamiento en el contexto de un desastre**
Barbara Essig, Sebastian Moretti y Platform on Disaster Displacement Secretariat
- 80 La aplicación del marco del IASC en Somalia y Sudán**
Grupo de Trabajo sobre Soluciones Duraderas (DSWG, por sus siglas en inglés) en Somalia, DSWG en Sudán, Margharita Lundkvist-Houndoumadi y Jasmine Ketabchi
- 83 Noticias del Centro de Estudios sobre Refugiados**

Gracias a todos nuestros donantes

ADRA International • Australian Research Council • Catholic Relief Services - USCCB • Cities of Refuge NWO VICI research project • Danish Refugee Council • European Research Council (Horizon 2020 award, grant number 716968) • Government of the Principality of Liechtenstein • Happold Foundation • International Rescue Committee • IOM • Jesuit Refugee Service • Luxembourg Ministry of Foreign and European Affairs • Oxfam • Rosa Luxemburg Stiftung • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • Tufts University Refugees in Towns project • UNHCR • Women's Refugee Commission

También nos gustaría agradecer a todos los que han hecho donaciones en línea:

www.fmreview.org/es/donaciones-en-linea

Reconociendo a los refugiados: entender las verdaderas vías hacia el reconocimiento

Cathryn Costello, Caroline Nalule y Derya Ozkul

Los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado son el primer paso para alcanzar ese estatus y, como tal, son profundamente importantes. Sin embargo, su estudio plantea diversos retos.

Nuestro proyecto de investigación titulado *Recognising Refugees* (Reconociendo a los Refugiados) pretende entender los factores que determinan a quién se le otorga tal reconocimiento (y a quién se le deniega) a nivel global¹. En la práctica, el reconocimiento no solo depende de la definición jurídica de “refugiado” sino también, y lo que es más importante, de los procesos institucionales empleados para reconocer a los refugiados. A estos procesos se les denomina indistintamente “procedimiento para conceder el asilo” o “determinación de la condición de refugiado” (DCR). Pueden ser llevados a cabo por las autoridades estatales (guardia fronteriza, policía, funcionarios de inmigración o jueces y órganos decisorios especializados en materia de asilo); por ACNUR; o por un conjunto de funcionarios estatales y de ACNUR. Los procesos pueden ser grupales o individuales.

Es de vital importancia estudiar estos procesos, ya que son la puerta de entrada a la condición de refugiado. El reconocimiento como refugiado brinda diferentes beneficios en distintos contextos (desde un estatuto seguro de protección de los derechos en algunos Estados hasta la mera protección contra las devoluciones y las detenciones arbitrarias en otros), pero en general resulta transformador. Sin embargo, el resultado del reconocimiento de la condición de refugiado no es lo único importante, sino que los propios procesos influyen profundamente en cómo se conforman las vidas. Durante nuestro trabajo de campo, muchos solicitantes de asilo relataron lo indigna que era la espera, la larga incertidumbre y, de hecho, lo degradante de las entrevistas en materia de asilo. Los procesos de reconocimiento, aunque deberían ser una puerta de entrada a la protección, suelen entrañar obstáculos para los solicitantes, lo que conlleva unos profundos y duraderos perjuicios sobre su bienestar y sus derechos.

El objetivo de este artículo es presentar a los lectores de RMF algunas de las recientes investigaciones académicas sobre el reconocimiento de los refugiados, y compartir

algunos de los retos a los que nos hemos enfrentado en nuestro propio estudio. En general, hemos tratado de ampliar el abanico de prácticas estudiadas para reflejar la diversidad de enfoques que se aplican en todo el mundo. Con esto, pretendíamos también llegar a entender tres aspectos clave del reconocimiento de los refugiados a nivel mundial: los procesos grupales; el papel de ACNUR en la determinación de la condición; y los procesos de reconocimiento de los refugiados en los Estados que no han ratificado (o que no aplican) la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Elegimos centrarnos en cuatro Estados que reúnan estas características en diversos conjuntos: Kenia, el Líbano, Sudáfrica y Turquía. Pero también colaboramos con investigadores e instituciones locales de otros Estados clave del norte de África, de Sudamérica y de Asia. Pero tuvimos que hacer frente a un reto en particular: la falta de transparencia. Esperamos que este trabajo sirva de reflexión para los numerosos profesionales que participan en los procesos de reconocimiento de los refugiados, incluso de los que trabajan en ACNUR y en organismos gubernamentales.

Estudio sobre la DCR: la variación y sus causas

En lo que respecta a los resultados de la DCR, existe actualmente un gran número de estudios (principalmente en ciencias políticas) que problematizan la variación de las “tasas de reconocimiento” de los diferentes colectivos de solicitantes de asilo. Este estudio ilustra claramente que el hecho de que se reconozca a un solicitante como refugiado no solo depende (o a veces no depende en absoluto) de la solidez de su solicitud sino del diseño del régimen de reconocimiento o incluso de la identidad concreta de la persona encargada de tomar la decisión (una señal inequívoca de que será un proceso arbitrario). Esta variación se observa de un Estado a otro (particularmente entre Estados de la UE, a pesar de la armonización jurídica de sus sistemas de asilo), y también dentro de cada uno de ellos. El principal estudio estadounidense,

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

Refugee Roulette, demostró que las posibilidades de obtener el reconocimiento variaban enormemente incluso entre jueces de la misma cámara².

Gran parte de los estudios empíricos ilustran el problema de la variación y demuestran que otros factores, aparte de la solidez de la petición, explicarían el resultado. Por ejemplo, el estudio sueco de Linna Martén demostró el vínculo que existe entre la filiación política de los jueces y el reconocimiento³. El intachable libro de Rebecca Hamlin, *Let Me Be a Refugee*, compara los regímenes de DCR en Canadá, EE. UU. y Australia: Estados con sistemas jurídicos similares que aplican la misma definición de refugiado, pero con resultados radicalmente diferentes en lo que respecta a quién recibe el reconocimiento⁴; la autora concluye que, cuanto menos expuestos estén los responsables de la toma de decisiones a la influencia política, mayor será su capacidad de desarrollar leyes en materia de refugiados de manera progresiva y de reconocer las peticiones que tengan una base sólida.

Los investigadores que estudian los procesos de reconocimiento de los refugiados en el Norte Global analizan las sentencias publicadas y las tasas de reconocimiento y, en muchos casos, han podido acceder a archivos que contenían documentación sobre la toma de decisiones. Los investigadores no solo han observado los procedimientos celebrados en público, sino que también se les ha concedido acceso institucional a la toma de decisiones, cuestión que normalmente se lleva a cabo en privado. Las nuevas tecnologías permiten estudiar la toma de decisiones en masa, pero esto también depende de la accesibilidad de los materiales originales. Al acceder a ellos, los investigadores pueden ofrecer una poderosa perspectiva del nivel de calidad de la toma de decisiones.

Aspectos clave del reconocimiento de los refugiados

1. El reconocimiento grupal o colectivo

El reconocimiento grupal o colectivo es un aspecto clave del reconocimiento de los refugiados que, a menudo, se subestima. Por ejemplo, Turquía —que acoge a más refugiados que cualquier otro país— ha aplicado la protección colectiva⁵ a casi 3,7 millones de sirios (aunque sigue manteniendo un proceso muy individualizado para las demás nacionalidades). Aunque el reconocimiento *prima facie* se aplica sobre todo en África, otras formas de reconocimiento grupal —entre ellas la aplicación de una sólida presunción de inclusión— pueden encontrarse en muchos contextos,



Un equipo de ACNUR censa a los refugiados rohinyá en Bangladés.

incluso en las propias prácticas de ACNUR. En Oriente Medio, tanto los refugiados iraquíes como los sirios tendrían a ser reconocidos como colectivo. Algunos Estados de la Unión Europea respondieron a la llegada de los refugiados, en 2015, con diversas formas de reconocimiento grupal *de facto* para los sirios, en el sentido de que se presumía que eran refugiados y se les trataba como tales. Por ejemplo, en Alemania durante algún tiempo a los sirios no se les requerían entrevistas en materia de asilo siempre y cuando no se tuvieran dudas de su nacionalidad.

Uno de los principales retos a los que nos hemos enfrentado es la dificultad de recopilar datos sobre la base jurídica y los procesos subyacentes al reconocimiento grupal. Las prácticas *prima facie* están muy extendidas en África, pero no existe una fuente de información centralizada acerca de estas decisiones y, en algunos casos, los registros son difíciles de localizar, aunque determinan efectivamente la condición de millones de refugiados. A pesar de la escasez de fuentes oficiales y de la poca transparencia, parece que la condición de *prima facie* funciona a la hora de ofrecer a los refugiados la seguridad de que se les reconocerá su condición. Por ejemplo, en Kenia, los refugiados sudaneses a los que se otorgó el reconocimiento *prima facie* fue uno de los pocos colectivos de refugiados a los que entrevistamos que manifestaron su satisfacción con el proceso de reconocimiento en cuanto a accesibilidad y equidad.

2. El papel de ACNUR

Existen pocos estudios del gran encargado de la toma de decisiones que es ACNUR. Este organismo se encarga de la DCR en los Estados que no son parte de la Convención de 1951, y en muchos Estados que no cuentan con un procedimiento nacional vigente para conceder

el asilo. El estudio sobre el mandato de ACNUR para la DCR (como se denomina) se encuentra desfasado en la actualidad, ya que data de finales de la década de 1990 y principios⁶ del 2000, pero lo que se escribió al respecto fue mayoritariamente crítico y hacía mención a que los procesos de ACNUR adolecían de una falta de imparcialidad y de un sistema de rendición de cuentas. Parece que, en el transcurso de los años, ACNUR ha modificado sus operaciones de DCR y ha elaborado sus propias directrices de procedimiento. Así, en 2014 y 2015 publicó unas directrices sobre el reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado y la protección temporal. Al mismo tiempo, trató de explicar y de mejorar su mandato sobre la DCR promoviendo el reconocimiento grupal. En mayo de 2016, hizo oficial un nuevo enfoque de su “compromiso estratégico” con la DCR en el que consolidaba algunas de sus prácticas ya existentes⁷. Este nuevo enfoque establece que “es necesario valorar estrategias diversificadas para la tramitación de los casos —como la tramitación colectiva basada en el reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiados o unos procedimientos simplificados para aquellas nacionalidades que está claro que necesitan protección— para salvaguardar la calidad, la integridad y la eficiencia del proceso”.

Pero todavía no podemos evaluar el impacto de estas modificaciones. El principal reto a la hora de estudiar el papel de ACNUR en los procesos de DCR es su opacidad. Sus resoluciones no se publican, a diferencia de las sentencias de apelación dictadas por los sistemas nacionales. De hecho, todavía no existen mecanismos de apelación independientes para las resoluciones de ACNUR en materia de DCR. Además, a pesar de las directrices de procedimiento de ACNUR en materia de DCR, no disponemos de información acerca de cómo toma sus decisiones al respecto. En contraste con la notable apertura de algunas autoridades estatales —la mayoría en el Norte Global—, ACNUR no puede presumir de transparencia y sus prácticas no están abiertas al escrutinio.

3. El reconocimiento de los refugiados en los Estados no signatarios

Apenas estamos empezando a entender los diversos propósitos de la DCR, sobre todo en los Estados que acogen a refugiados a regañadientes, incluidos los que no han ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. A menudo, el papel del mandato de ACNUR en materia de DCR en los Estados no signatarios consiste claramente en permitir el reasentamiento. Sin

embargo, para la gran mayoría de los refugiados, simplemente no hay lugares de reasentamiento disponibles. Cuando examinamos los vínculos entre la DCR y el reasentamiento, este resulta ser un proceso aún menos transparente.

ACNUR desarrolla una forma de DCR concreta de cara al reasentamiento, ya que debe elegir a los refugiados cuyas características se ajusten a las prioridades de los Estados de reasentamiento. En este proceso, se entrelazan la definición de refugiado, los vagos criterios de vulnerabilidad y el conocimiento de que los refugiados deben ser aceptables de acuerdo con las preferencias manifiestas y no manifiestas de los Estados. La falta de transparencia en este proceso a menudo deja a los investigadores, profesionales y —lo que es más importante— a los refugiados dando palos de ciego cuando se trata de entender las bases para estas elecciones.

El papel de ACNUR en el proceso de reconocimiento de los refugiados puede verse entorpecido por el Estado de acogida; y la DCR no, necesariamente, generaría unos beneficios claros. Por ejemplo, en el Líbano, el Gobierno exigió a ACNUR en 2015 que dejara de otorgar el reconocimiento a los solicitantes sirios, lo que dio lugar a que se limitaran a dejar constancia de la existencia de una población de refugiados en vez de inscribir a sus miembros como tales, lo que impidió que recibieran un certificado que atestiguará su condición, lo que podría llegar a mermar su acceso a determinados derechos y asistencia. La falta de “protección” que sigue al reconocimiento es evidente en muchos Estados. Haciéndonos eco de las conclusiones de Maja Janmyr en el Líbano, y tal y como Derya Ozkul sigue estudiando en este número de RMF, para muchos refugiados (potenciales) el hecho de solicitar su reconocimiento como tales en Estados no signatarios puede menoscabar sus derechos en vez de aumentarlos. El requisito impuesto por las autoridades libanesas de que los refugiados reconocidos por ACNUR firmen un compromiso de no trabajar en el Líbano es un buen ejemplo.

Conclusión

En esta fase preliminar de nuestro estudio, seguimos luchando para llegar a una evaluación con base empírica de los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado. Si los procesos son opacos y no están abiertos al examen público o académico, tenemos que atenernos a los relatos de los refugiados, de quienes les proveen de asistencia jurídica y de otras personas que dan soporte a los refugiados en su participación en los procesos de reconocimiento. Para nuestro

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

estudio dependemos de la buena voluntad de los responsables de la toma de decisiones y de los funcionarios, tanto de ACNUR como de los organismos gubernamentales, para permitirnos el acceso a los archivos que documentan los procesos de reconocimiento de la condición de refugiado. La actual falta de transparencia no solo provoca que los procesos de reconocimiento de la condición de refugiado sean, en cierta medida, impenetrables para los investigadores, sino que también plantea dudas sobre la imparcialidad del proceso.

Cathryn Costello costello@hertie-school.org
Profesora de Derecho Migratorio y de los Refugiados, Universidad de Oxford; Profesora de Derechos Fundamentales y Codirectora, Centre for Fundamental Rights, Hertie School
www.hertie-school.org/en/fundamental-rights

Caroline Nalule caroline.nalule@qeh.ox.ac.uk
Responsable de Investigación

Derya Ozkul derya.ozkul@qeh.ox.ac.uk
Responsable de Investigación

Centro de Estudios sobre los Refugiados,
Universidad de Oxford www.rsc.ox.ac.uk

1. Este forma parte del proyecto Refugees are Migrants: *Refugee Mobility, Recognition and Rights* (RefMig), un premio Horizonte 2020 financiado por el Consejo Europeo de Investigación (subvención número 716968).
2. Schoenholtz A I, Ramji-Nogales J y Schrag P G (2007) "Refugee Roulette: Disparities in Asylum Adjudication", *Stanford Law Review* 60 (2): 295 bit.ly/SLR-Refugee-roulette
3. Martín L (2015) "Political Bias in Court? Lay Judges and Asylum Appeals", Uppsala University, Department of Economics Working Paper Series 2/2015
4. Hamlin R (2014) *Let Me Be a Refugee*, Oxford University Press
5. Donde se da el reconocimiento automático de la mayoría, cuando no de todos los miembros de un colectivo concreto.
6. Alexander M (1999) "Refugee Status Determination Conducted by UNHCR", *International Journal of Refugee Law* 251; Kagan M (2006) "The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges Posed by UNHCR Refugee Status Determination", *International Journal of Refugee Law* 18(1) El blog "RSD Watch", creado por Michael Kagan, también ha publicado muchos artículos sobre los retos que implica la DCR llevada a cabo por ACNUR.
7. ACNUR, Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 66º período de sesiones, "Refugee Status Determination" (Determinación de la Condición de Refugiado), 31 de mayo de 2016, EC/67/SC/CRP.12 www.refworld.org/pdfid/57c83a724.pdf

Los refugiados son migrantes: movilidad, reconocimiento y derechos de los refugiados (RefMig, por sus siglas en inglés)

Este número de RMF se ha llevado a cabo en colaboración con nuestras compañeros del proyecto de investigación RefMig. Con el fin de alcanzar un conocimiento más profundo de las leyes, normativas, instituciones y prácticas por las que se rige la condición de refugiado, su migración y su movilidad, el proyecto RefMig analiza la brecha entre los refugiados y (otros) migrantes en diversos contextos.

La actual investigación de RefMig se organiza en dos ramas diferentes pero interrelacionadas: El apartado "Recognising Refugees" (Reconociendo a los refugiados) evalúa de forma comparativa la determinación de la condición de refugiado y otros procesos afines, y, el de "Organisations of Protection" (Organismos para la protección), se centra en los organismos internacionales que trabajan en el ámbito de los refugiados/migraciones, en especial la Organización Internacional para las Migraciones, y en cómo estos entes entienden, plasman y determinan la distinción entre los refugiados y otros migrantes. Uno de los temas que predominan en el proyecto RefMig es la rendición de cuentas (jurídica y política) de los organismos internacionales, algo que se toca en ambas partes del estudio.

El proyecto está dirigido por Cathryn Costello, profesora de Derecho de los Refugiados y Migraciones en Andrew C Mellon, Centro de Estudios para los Refugiados (en situación de excedencia) y profesora de Derechos Fundamentales y codirectora del Centro para los Derechos Fundamentales de la Hertie School, quien trabaja con las doctoras Derya Ozkul, Caroline Nalule y Angela Sherwood en el Centro de Estudios para los Refugiados, Universidad de Oxford. El proyecto es un premio Horizonte 2020 y está financiado por el Consejo Europeo de Investigación (subvención número 716968).

¡RefMig le necesita!

Actualmente, el equipo RefMig está llevando a cabo entrevistas y otros procesos de recopilación de datos, y está especialmente interesado en hablar sobre sus experiencias en caso de que usted:

- Sea, en la actualidad, o haya sido responsable o revisor de DCR de ACNUR.
- Trabaje para un organismo de asistencia jurídica que represente a los solicitantes en los procedimientos de DCR bajo mandato de ACNUR.

Si tiene usted interés en compartir sus experiencias, le rogamos que nos envíe un correo electrónico a refmig@qeh.ox.ac.uk. Si desea saber más, visite la página web www.refmig.org/weneedyou

Las encuestas para los responsables de DCR de ACNUR y de los organismos de asistencia jurídica estarán disponibles en www.refmig.org/weneedyou a finales de 2020.

Los fallos de un sistema “modelo”: la DCR en Canadá

Hilary Evans Cameron

El sistema de refugiados canadiense se considera, a menudo, un modelo para la determinación de la condición de refugiado. Aunque hay mucho que aprender de lo que hace bien, también hay mucho que aprender de sus fallos.

Los redactores de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 debieron de acabar agotados tras negociar los detalles de la doctrina de protección de los refugiados. Parece que no les quedó energía para solventar cómo habría de funcionar el proceso de determinación de la condición de refugiado (DCR), y se limitaron a declarar que los firmantes deberían diseñarlo según su propia tradición jurídica.

La respuesta de Canadá ante este reto se presenta habitualmente como un modelo para el mundo. De hecho, el sistema de refugiados canadiense tiene muchas fortalezas notables. Los solicitantes cuentan sus historias en una vista oral completa a un decisor profesional competente, no a un burócrata o a funcionario de fronteras. Dicho decisor no responde ante el Gobierno y no está sujeto a prioridades que entren en conflicto entre sí, como la protección de las alianzas políticas del país o la preservación de sus recursos. Los decisores canadienses se familiarizan bien con la

información del país de origen y se les instruye para que sean sensibles a las vulnerabilidades de los solicitantes. Los representantes legales desempeñan un papel importante en la mayoría de las vistas orales canadienses a las que se somete a los refugiados y el sistema les proporciona intérpretes con formación. Cuando los solicitantes pierden sus casos, la mayoría tiene derecho a apelar. Debido a estos y a otros aspectos progresistas de su diseño, el sistema canadiense otorga el reconocimiento a muchos refugiados y se lo deniega por error a muchos menos que si lo hiciera de otra manera.

Sin embargo, a través de este sistema “modelo”, se emiten denegaciones que son tan injustas como poco razonables, y sus resoluciones son incoherentes hasta el punto de llegar a la arbitrariedad. Entre las razones de que esto sea así se encuentran las siguientes: los artífices del sistema canadiense hace mucho tiempo que perdieron de vista su propósito fundamental; nunca se han comprometido a un razonamiento basado en pruebas; y no pueden



Trung Pham trabaja en una escultura que representa a los vietnamitas exiliándose en una pequeña embarcación. Hace 40 años, Trung Pham y su hermano pequeño huyeron de Vietnam en barco y acabaron finalmente en Canadá, donde se les reconoció como refugiados. Trung utiliza sus destrezas para transmitir los sueños y las pérdidas de quienes hicieron su travesía por mar. Sus premiadas pinturas y esculturas se han expuesto por todo Canadá.

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

ponerse de acuerdo sobre cómo responder a la pregunta clave que se encuentra en el corazón de este tipo de toma de decisiones jurídicas.

La evaluación del riesgo

La DCR es una evaluación de riesgos. El encargado de tomar las decisiones solo tiene que hacer una cosa: evaluar el peligro al que la persona solicitante se enfrenta si la envían de vuelta a casa. Aquí es donde el modelo canadiense encuentra su primera gran dificultad. En la tradición jurídica canadiense basada en el derecho consuetudinario, como en muchas jurisdicciones similares, la toma de decisiones administrativas es un proceso que se divide en dos pasos. En primer lugar, los decisores juzgan cada alegato y aceptan como “hecho” todos aquellos (y solo aquellos) que ellos consideren que, según un cálculo de probabilidades, “probablemente” sean verdad. Luego toman una decisión jurídica basada en estos “hechos” aceptados.

Imagine que tuviera que usar este tipo de enfoque para decidir si se come una seta silvestre o no. Usted piensa que, probablemente, se trate de un níscolo, así que es un níscolo. Eso ahora es un hecho. Y como está seguro de que los níscolos son comestibles, comerlo supondría muy poco riesgo. En la vida real, su nivel de confianza en la premisa de que el hongo en cuestión es “probablemente” un níscolo (y cualquier duda que pueda tener al respecto) sería crucial para determinar cuán seguro se sentiría al comerlo. “Probablemente” abarca un amplio espectro que va desde “con mucha probabilidad” hasta “casi con total seguridad”. Hay un mundo de diferencia entre los distintos puntos dentro de ese rango en que se encuentra su “probablemente”. Cuando evaluamos el riesgo, debemos sopesar la incertidumbre. Pero, en Canadá, en una vista oral a un refugiado, la incertidumbre desaparece. Cualquier cosa que el decisor piense que es probable que sea verdad es, en efecto, verdad, aunque siga habiendo muchas posibilidades de que sea falsa. Y cualquier cosa que piense que es probablemente falsa es, en efecto, falsa, aunque siga habiendo muchas posibilidades de que sea verdadera.

Además, la posibilidad de que los decisores canadienses se equivoquen en sus conjeturas (que, por ejemplo, el hongo no sea un níscolo, sino que, en realidad, sea una seta venenosa) se ve exacerbada por el total fracaso del sistema para promover un razonamiento basado en pruebas.

Prueba y verosimilitud

Los decisores canadienses tienen en cuenta las pruebas, por supuesto: ponderan las declaraciones y documentos aportados por el demandante, la información del país de origen y, a veces, un expediente gubernamental o el testimonio de terceros. Pero, al decidir qué conclusiones extraer de estas pruebas, los decisores se guían totalmente por su propio juicio que, a menudo, contradice los mejores estudios sociológicos disponibles.

A los decisores, su juicio les suele decir, por ejemplo, que creamos recuerdos claros, estables y coherentes de nuestras experiencias que podemos reproducir en nuestras mentes como una grabación en video. Según esta teoría, si un demandante no puede recordar claramente las fechas u horas o la frecuencia u orden de los acontecimientos que está describiendo, o si su testimonio contiene otro tipo de errores menores, lagunas o incoherencias, es justo deducir que debe de haberse inventado su historia. Sin embargo, durante muchas décadas, una de las principales motivaciones del estudio de la psicología cognitiva ha sido documentar ampliamente cuán incompletos, falibles y cambiantes son nuestros recuerdos, incluso nuestros recuerdos autobiográficos cotidianos, por no hablar de los recuerdos traumáticos y de los recuerdos de las personas que viven afectadas¹ por un trauma.

Del mismo modo, los decisores canadienses asumen habitualmente que cuando surge un peligro, las personas adoptan rápidamente medidas efectivas para protegerse. Si el solicitante aguantó durante algún tiempo antes de decidir exiliarse, si dudó en solicitar asilo cuando finalmente llegó a un lugar seguro, si alguna vez se atrevió a volver a casa, entonces seguramente su historia debe de ser mentira. Habría actuado de otra manera (“con más sensatez”) si el peligro fuera real. Recientemente, analicé 300 escritos de denegación redactados por decisores canadienses. En casi dos tercios de las sentencias en las que el decisor concluyó que el solicitante mentía, este fallo se basó, al menos en parte, en su impresión de que la respuesta del solicitante ante un supuesto peligro era demasiado poco razonable² para ser creíble.

El sistema de refugiados canadiense proporciona a sus decisores cientos de miles de páginas de información sobre el país de origen para ayudarles a hacer bien su trabajo, pero no les proporciona ni una sola acerca de la evidencia sociológica sobre cómo piensan

y actúan las personas. No hay excusa para este fallo. Los decisores necesitan este tipo de evidencia para tomar decisiones justas con respecto a dónde trazar la línea entre los fallos de memoria verosímiles y los inverosímiles, por ejemplo, o entre las respuestas verosímiles y las inverosímiles ante situaciones de riesgo.

¿Qué error es peor?

Tal vez el derecho de los refugiados canadiense (y, de hecho, el derecho internacional de los refugiados) no hayan dado respuesta a la pregunta más importante que se encuentra en el fondo de este tipo de toma de decisiones jurídicas: ¿cuál es el peor tipo de error al emitir un dictamen sobre la DCR? Dos posibles errores entran en juego cada vez que un responsable tiene que decidir si acepta un alegato en condiciones de incertidumbre. Puede desestimar un alegato verdadero o puede aceptar uno falso. ¿Qué tipo de error sería peor?

La fórmula de Blackstone es una de las máximas más famosas del derecho consuetudinario angloamericano: “Es mejor que diez personas culpables escapen, a que un inocente sufra”³. A lo largo del tiempo, los artífices de este corpus legislativo han creído firmemente que condenar al inocente es el peor tipo de error y, como consecuencia, el derecho consuetudinario angloamericano es excepcionalmente duro para la Fiscalía: el Estado soporta la carga de la prueba y debe cumplir con un criterio judicial muy elevado al evaluar las pruebas. Como consecuencia, en teoría y de acuerdo con la fórmula de Blackstone, la Fiscalía debe pagar el precio de la incertidumbre de los jueces y jurados.

El derecho internacional de los refugiados debería reconocer un imperativo en virtud de la Convención para resolver las dudas a favor del solicitante por diversas razones jurídicas y éticas⁴. Debería proclamar alto y claro que es peor cometer el error de denegarle la protección a alguien que la necesita que dársela a alguien que no. Pero, a falta de una declaración suficientemente clara en la Convención en este sentido, los creadores del derecho de los refugiados en Canadá —los jueces de los tribunales federales canadienses— se hallan divididos frente a esta cuestión. A algunos les preocupa más enviar a los refugiados de vuelta a casa y que sean perseguidos. A otros conceder a las personas un beneficio que no merecen. Como consecuencia, con el tiempo, sus fallos han creado dos escenarios jurídicos paralelos: uno que resuelve sus dudas fallando a favor del

solicitante; y otro que lo hace a sus expensas. Los decisores canadienses son libres de elegir, en cualquier caso y por cualquier motivo, a cuál de esos dos corpus legales acogerse. En tales circunstancias, no es sorprendente que haya “grandes disparidades” en sus tasas de otorgamiento⁵. Y cuando los responsables en un sistema jurídico tienen la facultad discrecional de tomar la decisión que quieran por la razón que sea, los seres humanos que dependen de ella quedarán vulnerables ante los abusos.

Canadá goza de un sistema de refugiados líder en el mundo y su modelo de toma de decisiones es un muy buen punto de partida para iniciar un debate acerca de a qué se parece una buena DCR. Hace muchas cosas bien y otorga protección a mucha gente que la necesita. Sin embargo, el sistema canadiense deniega con demasiada frecuencia las solicitudes por las razones equivocadas. Cualquiera que quiera emularlo debería pensar bien por qué pasa eso y hacerlo mejor.

Hilary Evans Cameron h.evanscameron@ryerson.ca
Profesora adjunta, Facultad de Derecho, Ryerson University www.ryerson.ca

1. Hilary Evans Cameron, (2010) “Refugee Status Determinations and the Limits of Memory”, *International Journal of Refugee Law* 22 <https://academic.oup.com/ijrl/article/22/4/469/1520136>

2. “Credibility assessment in refugee hearings: A quantitative study and a way forward”: proyecto de investigación de la autora financiado por el Consejo de Investigación de Ciencias Sociales y Humanidades de Canadá; los resultados se publicarán próximamente.

3. Volokh A (1997) “n Guilty Men”, *University of Pennsylvania Law Review* 146 bit.ly/Volokh-1997

4. Hilary Evans Cameron (2018) *Refugee Law's Fact-finding Crisis: Truth, Risk, and the Wrong Mistake*, Cambridge University Press

5. Rehaag S (2019) “2018 Refugee Claim Data and IRB Member Recognition Rates” <https://ccrweb.ca/en/2018-refugee-claim-data>

El valor del aprendizaje

RMF se financia enteramente por donaciones, incluyendo donaciones de lectores particulares de RMF. ¿Consideraría ayudar a mantener RMF en marcha para que pueda continuar apoyando el aprendizaje mediante el intercambio de conocimientos y experiencias?

Incluso pequeñas donaciones ayudan. Para los particulares, sugerimos una contribución anual de 30 £/37 US \$/35 €. Visite nuestra página de donaciones en línea en bit.ly/supportFMR

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

Arrojar luz sobre la DCR en China

Lili Song

Aunque, en China, ACNUR procesa todas las solicitudes individuales de determinación de la condición de refugiado, la información que se ha hecho pública acerca de este mandato es escasa. Arrojar luz sobre el procedimiento actual ayuda a identificar los retos y oportunidades que existen en relación con la protección de los refugiados en China.

En el año 1982, la República Popular China accedió a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y a su Protocolo de 1967¹. Dos años antes, ACNUR había abierto una Oficina de Trabajo en Pekín como respuesta a la crisis de refugiados de Indochina² que hizo que China admitiera y asentara a nivel local a más de 280 000 refugiados. En 1995, esta Oficina de Trabajo se convirtió en una Oficina Local y luego, en 1997, se elevó a la categoría de Oficina Regional que abarca China, la Región Administrativa Especial de Hong Kong y la Región Administrativa Especial de Macao. El acuerdo complementario entre China y ACNUR³ establecía que la Oficina de la organización en Pekín, consultando y cooperando con el Gobierno chino, tendría acceso sin restricciones a los refugiados y eso sentó una base jurídica para que ACNUR llevara a cabo la DCR en China. ACNUR sigue a cargo de la totalidad de este mandato en China y el Gobierno reconoce la condición de refugiado que otorga la organización.

El proceso del mandato de DCR

A los solicitantes de asilo se les exige que se inscriban personalmente en la Oficina de Pekín, donde ACNUR les expide un certificado de solicitante de asilo. Esto les permite pedir un permiso temporal de permanencia a la policía local china y así permanecer legalmente en el país mientras esperan a que tenga lugar su entrevista para la DCR.

Se ha hecho pública muy poca información acerca del modo en que ACNUR lleva a cabo su mandato de DCR en China. A los solicitantes de asilo se les pide que asistan en persona a las entrevistas que se llevan a cabo en la Oficina de Pekín y, según dicen, parece que suele ser un funcionario de ACNUR quien las lleva a cabo, acompañado por un intérprete cuando es necesario, y se centran en las razones por las que el solicitante ha abandonado su país. Los solicitantes que reciben un fallo negativo en primera instancia tienen derecho a que sea revisado por ACNUR de conformidad con las normas procedimentales de la organización

para su mandato de DCR y, como norma general, se les debería dar la oportunidad de presentar su recurso de apelación en persona. Sin embargo, los fallos relativos a la DCR dictados por ACNUR no están sujetos a revisión judicial en China; los solicitantes cuyos recursos de apelación no prosperen no podrán volver a recurrir y se considerará que residen en el país de forma ilegal. Por lo general, los solicitantes de asilo no cuentan con representación legal en el procedimiento de DCR. Esto podría atribuirse a la falta de abogados especializados en derecho de los refugiados que hay en China y a la ausencia de asistencia letrada financiada con fondos públicos para los solicitantes de asilo.

Los que obtienen el reconocimiento reciben un certificado de refugiado expedido por ACNUR⁴. Se les permite permanecer temporalmente en China hasta que la organización encuentre una solución duradera para ellos, normalmente el reasentamiento en un tercer país, ya que China no les permite establecerse a nivel local. No tienen derecho a trabajar y dependen de ACNUR para que les proporcione ayuda en forma de alimentos, alojamiento, atención sanitaria y educación⁵. Se considera que los que no tienen una base legítima para permanecer en China son inmigrantes ilegales.

Retos para el acceso

A pesar de lo dispuesto en el Acuerdo de 1995 con el Gobierno chino, en la práctica, la Oficina de ACNUR en Pekín no siempre tiene acceso a los refugiados y solicitantes de asilo. La oficina no está en absoluto cerca de las fronteras de China que es por donde entran en el país muchos refugiados y solicitantes de asilo, como los norcoreanos y los de etnia kokang y kachín desplazados por el conflicto armado en Myanmar. Además del hecho de que China sea un país grande, como muchos refugiados y solicitantes de asilo llegan sin los documentos de entrada adecuados y con unos medios económicos limitados les resulta difícil llegar a Pekín debido a los controles de

los documentos de identidad que se llevan a cabo en los trenes, aeropuertos y hoteles.

Según la versión de 2003 de las Normas de Procedimiento de ACNUR para la DCR, no deben ser sus propios socios implementadores quienes realicen las entrevistas y ACNUR debería “tomar todas las medidas posibles” para inscribir a los solicitantes de la DCR fuera de las oficinas de la organización cuando las condiciones en el país de acogida dificulten la llegada de los solicitantes de asilo a una oficina de ACNUR⁶. Se ha reportado que funcionarios de la oficina de Pekín han viajado en ocasiones fuera de la capital hasta zonas como la provincia de Yunnan, en el sudoeste del país, y la ciudad sureña de Guangzhou para realizar la DCR, pero no parece que esta práctica sea habitual. Por el contrario, el Gobierno chino ha rechazado las reiteradas peticiones de ACNUR de acceder a las zonas fronterizas para poder ayudar a las personas del noreste de China que se han exiliado de Corea del Norte y a los desplazados de etnia kokang y kachín en la provincia de Yunnan. Como consecuencia, los refugiados y solicitantes de asilo que no pudieron viajar hasta Pekín (en especial los que llegaron en medio de una afluencia a gran escala), no suelen poder acceder a la DCR en China porque no pueden inscribirse y asistir a las entrevistas en persona⁷.

En virtud de sus Normas de Procedimiento para la DCR de 2003, ACNUR permitió que los procedimientos de inscripción y presentación de solicitudes fueran llevados a cabo por socios implementadores autorizados. Estos socios encargados de la implementación suelen ser ONG, y el Acuerdo de 1995 entre ACNUR y el Gobierno chino permite explícitamente a dicho organismo (con el acuerdo del Gobierno) establecer relaciones con las ONG pertinentes que estén registradas legalmente en el país. Por eso, en teoría, ACNUR ha podido aliarse con ONG situadas fuera de Pekín para permitir a los refugiados inscribirse y presentar sus solicitudes de asilo a nivel local. Sin embargo, los refugiados siguen siendo un tema delicado en China. No conozco ninguna ONG con sede en China que actualmente preste asistencia abiertamente a los refugiados y solicitantes de asilo. No da la impresión de que la oficina de ACNUR en Pekín haya establecido alianzas con socios implementadores.

La reciente revisión de 2020 de las Normas de Procedimiento de ACNUR para la DCR permite ahora, en circunstancias excepcionales, la inscripción a distancia de los solicitantes

y su participación en entrevistas telefónicas o por videoconferencia cuando no sea posible realizarlas en persona por motivos de seguridad, disponibilidad de recursos, costes importantes u otros obstáculos que tengan que ver con los viajes o con el acceso al solicitante o por imperativos de salud pública⁸. Falta por ver cómo va a implementar ACNUR estas nuevas disposiciones en su oficina de Pekín.

¿Futuro traspaso?

En 2019, el representante de ACNUR en China, Sivanka Dhanapala, dijo que la organización esperaba ir descargando gradualmente la responsabilidad de la DCR y traspasarla a la nueva Administración Nacional de Inmigración de China⁹ que se había establecido en 2018. Nótese que ACNUR rescindió su proceso de DCR en Macao y Hong Kong después de que las autoridades locales de estas dos regiones administrativas especiales hubieran establecido los mecanismos pertinentes en 2004 y 2013 respectivamente. Desde la década de 1990, el Gobierno de China ha venido trabajando en la redacción de una ley nacional sobre los refugiados con la ayuda de ACNUR. En 2008, se presentó al Consejo de Estado un proyecto de ley sobre los refugiados para su deliberación, pero este no fue aprobado¹⁰. En el momento de redactar el presente artículo, no se ha hecho pública información alguna sobre los progresos, o la falta de ellos, en la elaboración de la ley nacional china sobre los refugiados, pero parece poco probable que el Gobierno chino asuma la responsabilidad de la DCR a menos que se apruebe dicha ley y no antes. Aunque ACNUR sigue a cargo de la DCR en China, se requiere una mayor investigación acerca de estos procesos y de los retos de protección asociados.

Lili Song lili.song@otago.ac.nz

Profesora, Facultad de Derecho, Universidad de Otago www.otago.ac.nz/law/staff/lili-song

1. En el presente artículo, cuando hablamos de la República Popular China (en adelante, “China”), nos referimos a la China continental, excluyendo Hong Kong, Macao y Taiwán.

2. ACNUR *UNHCR Representation in China* www.unhcr.org/hk/en/about-us/china

3. ONU (2000) “Agreement on the upgrading of the UNHCR Mission in the People’s Republic of China to UNHCR branch office in the People’s Republic of China. Signed at Geneva on 1 December 1995” bit.ly/UNHCR-China-1995 pág. 71

4. ACNUR (2018) *Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights’ Compilation Report Universal Periodic Review: People’s Republic of China and the Special Administrative Regions of Hong Kong and Macao* www.refworld.org/docid/5b56fde9.html

5. Para saber más sobre los debates acerca de los refugiados bajo el mandato de ACNUR en China, véase L Song (2020) *Chinese Refugee Law and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, capítulo 4.1.

6. ACNUR (2003) *Procedural Standards*, págs. 3-16.

7. En las ocasiones en las que las llegadas se han producido a gran escala, como en el caso de los refugiados de Indochina, de los fugitivos norcoreanos, y de las personas de etnia kokang y kachin, el Gobierno chino las ha abordado él mismo con escasa colaboración de ACNUR. Véase Song L (2020), capítulos 4.2-4.5.

8. ACNUR (2020) *Procedural Standards*, pág. 111 y pág. 145.

9. Qian S (2019) "UNHCR y China: De receptor de la ayuda a socios. Entrevista con Dhanapala, representante de ACNUR en China", 19 de junio de 2019, <https://news.un.org/zh/story/2019/06/1034911> [en chino; título traducido]

10. ACNUR (2013) *Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report – Universal Periodic Review: People's Republic of China* www.refworld.org/pdfid/5135b0cb2.pdf, pág. 1

La evaluación de la edad de los menores no acompañados solicitantes de asilo en Egipto

Clara Zavala Folache y Beth Ritchie

Procesar incorrectamente la solicitud de asilo de un menor como si fuera un adulto, tras una entrevista de evaluación de la edad, impide atribuir la debida importancia a las vulnerabilidades específicas de los menores, y puede afectar a la integridad y el resultado de su solicitud de asilo.

En Egipto es ACNUR quien tiene la responsabilidad operativa de llevar a cabo la determinación de la condición de refugiado (DCR) como parte de su mandato establecido por el Memorándum de Entendimiento de 1954 formalizado con el Gobierno. A principios de 2020, declaró que el 38 % del total de refugiados y solicitantes de asilo en Egipto son menores, de los cuales 4589 son menores no acompañados o separados¹. En países en los que hay un mandato de DCR, ACNUR podría responsabilizarse de llevar a cabo las evaluaciones de la edad, pero la falta de unas directrices internacionales disponibles públicamente sobre las prácticas y procedimientos de la organización a la hora de llevar a cabo dichas evaluaciones significa que las oficinas sobre el terreno disfrutan de una autonomía considerable en lo que respecta al modo de realizarlas, lo que podría comprometer la equidad del procedimiento y su adherencia a las normativas internacionales. Dado que las evaluaciones de la edad con fallos de procedimiento menoscaban la equidad y la precisión del proceso de DCR y de la sentencia al respecto, es fundamental abordar esta cuestión.

La evaluación de la edad es el procedimiento formal mediante el cual se realiza una valoración del individuo para determinar su edad (o rango de edad) con el fin de decidir si se le debe considerar menor o no. La Convención de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño (CDN) establece que, en ausencia de pruebas de edad, no se

debería castigar a los menores denegándoles sus derechos como tales². Pero en muchos países las evaluaciones de la edad se realizan de tal manera que pueden acabar limitando los derechos de los menores, así como su acceso a la asistencia social, cuando se llevan a cabo sin las pertinentes garantías procesales y pericia³.

ACNUR Egipto empezó en 2015 a realizar evaluaciones de edad a los menores no acompañados. Entre 2015 y 2019 la entrevista para evaluar la edad tenía lugar en cualquier fase del proceso de solicitud de asilo. A principios de 2019, ACNUR Egipto dejó de realizar explícitamente las entrevistas de evaluación de la edad e introdujo una entrevista de Evaluación Multifuncional de Protección. Si bien la oficina de ACNUR Egipto afirma que la Evaluación Multifuncional de Protección tiene por objeto valorar una serie de vulnerabilidades, a muchos de los menores que participan en ellas se les acaba evaluando como si fueran adultos y se tramitan sus solicitudes como tales. La oficina de ACNUR Egipto no ha compartido públicamente los detalles de procedimiento de estas nuevas evaluaciones de la protección, salvo para hacer constar que se ajustan a las directrices internacionales pertinentes. Sin embargo, las observaciones de las partes interesadas (incluido el personal de la organización Saint Andrew's Refugee Services, StARS por sus siglas en inglés, que presta asistencia a los menores cuya determinación de edad no ha sido aceptada por ACNUR) sugieren lo contrario.



Menores refugiados sirios en el barrio de Masaken Osman, en las afueras de El Cairo, Egipto.

Problemas de procedimiento

Como estipula la CDN, es de suma importancia que se pida el consentimiento informado antes de realizar cualquier evaluación de la edad. En Egipto no se informa sistemáticamente a los menores de que su edad será o ha sido evaluada, ni se les advierte de las implicaciones de la decisión, lo que va en contra de las recomendaciones de las directrices de ACNUR publicadas en 2009. El cambio de una entrevista de evaluación de la edad expresa y por separado a una evaluación de la edad *de facto* que tenga lugar durante una evaluación multifuncional de protección más amplia podría confundir aún más la naturaleza de la evaluación y sus posibles resultados.

Los principios fundamentales en los que se sustenta la protección de los menores son el interés superior del niño y el beneficio de la duda. Dado que en Egipto, antes de su inscripción, los menores suelen ser evaluados (por ACNUR) como si fueran adultos, muchos nunca llegan a tener acceso a una evaluación del interés superior, lo que deja a los que han sido evaluados erróneamente como adultos en una situación de mayor riesgo. Además, los menores solicitantes de asilo en Egipto no tienen acceso directo a los mecanismos de denuncia o apelación, ya que las sentencias sobre la evaluación de la edad solo pueden ser impugnadas por los organismos asociados durante las exposiciones de los casos de protección de la infancia, lo que limita el acceso a los mecanismos de apelación a los menores que ya tienen acceso a la ayuda.

Un informe de ACNUR Reino Unido señala que la evaluación de la edad solo debería llevarse a cabo como último recurso y únicamente cuando haya serias dudas de la edad de la persona⁴. Dado que las sentencias no se razonan por escrito y que faltan datos acerca del número de menores sometidos a una evaluación de la edad en Egipto, es difícil juzgar si este es el caso. No parece que las evaluaciones de la edad se estén realizando de manera que se valoren igualmente la apariencia física y la madurez psicológica del menor, como recomiendan las directrices⁵ de ACNUR de 1997. A menudo se les dice a los menores que su apariencia no coincide con su edad. Además, los menores que se encuentran en El Cairo también denuncian que frecuentemente tienen dificultades para comunicarse con el responsable de la toma de decisiones durante las evaluaciones de la edad, a menudo porque no cuentan con un intérprete adecuado. Esto puede menoscabar el nivel de precisión de la evaluación y la capacidad del menor para participar en el proceso y comprenderlo.

Repercusiones para los menores no acompañados y consecuencias

Cuando los menores no acompañados solicitantes de asilo llegan por primera vez a Egipto se dirigen a la oficina de ACNUR en El Cairo para solicitar su inscripción en el registro. A los menores no acompañados no se les asigna un tutor legal sino que, en su lugar, si ACNUR los identifica como menores, se deriva la gestión de su caso a uno de los

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

socios implementadores de esta organización, que se encarga entonces de realizar una evaluación del interés superior del menor.

En Egipto, cuando un solicitante de asilo registra por primera vez su solicitud, en caso de que posea un documento de identidad, se le entregará una tarjeta de inscripción como solicitante de asilo; de lo contrario, recibirá un certificado de solicitante de asilo. Las tarjetas de inscripción dan acceso a permisos de residencia mientras que los certificados no. ACNUR Egipto no expide certificados a los menores no acompañados. Por tanto, surgen problemas cuando se tramita erróneamente la solicitud de los menores como si fueran adultos y se les entrega un certificado, lo que les impide acceder al permiso de residencia y los expone a un mayor riesgo de sufrir detenciones y acoso por parte de las autoridades.

Además, un solicitante menor de edad al que se considere erróneamente un adulto y se le trate como tal en el proceso de tramitación no podrá optar a una evaluación del interés superior o a una determinación del interés superior (DIS) y, por tanto, se le estará denegando el acceso a los servicios destinados a los menores, tales como las becas de estudios, y a la ayuda económica. Por ello, muchos se ven obligados a aceptar empleos en los que corren un alto riesgo de sufrir explotación y abusos por parte de los empleadores. Y como la DIS es un requisito previo para que un menor no acompañado tenga acceso a las oportunidades de reasentamiento, los que han sido evaluados erróneamente como adultos no pueden ser derivados a tal efecto.

La CDN estipula que los Estados deben respetar el derecho del niño a preservar su identidad. De las entrevistas y lo que se comenta al respecto, se extrae que los menores consideran que cualquier controversia acerca de su edad es algo que cuestiona su identidad. Esta refutación de una parte fundamental de la identidad del menor tiene consecuencias negativas para su bienestar emocional y psicológico.

ACNUR afirma que el proceso de examen de la solicitud de asilo de un menor no acompañado debe ser expedito y adecuado para él, y se recomienda una libre aplicación del beneficio de la duda en los procedimientos de DCR que les afecten. No emplear técnicas de entrevista adaptadas para menores y cuestionar su credibilidad en las evaluaciones de la edad puede influir en el grado de confianza (y la predisposición a revelar información)

que el solicitante de asilo muestre en su entrevista de DCR y también en la percepción del funcionario encargado de determinar su admisibilidad, lo que hace que el menor corra un mayor riesgo de no ser admitido.

En Egipto, si a un menor se le procesa erróneamente como adulto, también se le deniega el acceso a la tramitación prioritaria automática de su solicitud. En cambio, a los que pertenecen a determinadas nacionalidades se les realiza un procedimiento fusionado de registro y de DCR, que ACNUR no considera apropiado para los menores, mientras que a los demás se les sigue haciendo una entrevista ordinaria para su determinación de la condición de refugiados. En ambas entrevistas, la carga de la prueba esperada es mayor para los adultos que para los menores.

Basarse en el ejemplo del Reino Unido

Las directrices para la evaluación de la edad emitidas por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo citan las directrices políticas del Reino Unido como un marco de evaluación de la edad encomiable (aunque las pruebas señalan que hay algunas lagunas en su implementación)⁶. El Reino Unido, al igual que Egipto, es un país con un gran número de menores no acompañados que solicitan asilo. Sin embargo, a diferencia de Egipto, el Reino Unido cuenta con directrices e instrucciones específicas para la realización de evaluaciones de la edad, que están disponibles públicamente⁷. En el Reino Unido se informa a los menores solicitantes de las motivaciones, la metodología, las consecuencias y los resultados de la evaluación. Solo se considera adultos a aquellos solicitantes cuya apariencia física y comportamiento sugieran claramente que tienen 25 años o más. Al menos dos funcionarios que cuenten con la formación necesaria tienen que determinar que esto es evidente, y en caso de que no sea así, dos trabajadores sociales capacitados deben realizar una evaluación de la edad completa que cumpla con los requisitos de Merton⁸. Cuando la evaluación de la edad cumple con los requisitos de Merton, los menores tienen la oportunidad de contar con la presencia de un adulto independiente y adecuado. Es importante señalar que en el Reino Unido los menores también tienen acceso a mecanismos de reclamación y revisión de apelaciones.

Para asegurarse de que las evaluaciones de la edad en contextos de mandatos de DCR se realicen de manera que no aumenten la vulnerabilidad de los menores solicitantes

de asilo ni afecten a la equidad y la precisión de su proceso de determinación de la condición de refugiado, deberían implementarse las siguientes garantías:

- Desarrollar y publicar guías internacionales de procedimiento para la evaluación de la edad, que reflejen unas directrices integrales y basadas en los derechos del niño, como la defensa del beneficio de la duda, la solicitud del consentimiento informado del menor y el establecimiento de un mecanismo de apelación eficaz y accesible para los menores.
- Aumentar la transparencia de las prácticas y sentencias en materia de evaluación de la edad, lo que incluye compartir los razonamientos de las sentencias por escrito con los actores involucrados y los propios menores.
- Realizar las entrevistas de evaluación de la edad de forma independiente, en vez de incluirlas como parte integrante de las de protección, inscripción en el registro u otras, con el fin de garantizar que el propósito de la misma sea claro y transparente, y para que se informe a los menores con antelación y entiendan el proceso y sus posibles resultados.
- Permitir que los adultos pertinentes, como los representantes legales, asistan a las entrevistas de evaluación de la edad.
- Realizar evaluaciones de la edad solo como último recurso, en vez de hacerlo como práctica rutinaria.
- Implementar un mecanismo de apelación accesible y transparente, que defienda el principio clave de la CDN de que el menor debe ser escuchado y participar en los procesos que le afecten.

Las limitaciones en cuanto a financiación y capacidad son, en efecto, un reto para la respuesta de ACNUR Egipto a los numerosos menores no acompañados que se encuentran en el país. Sin embargo, algunas de las directrices clave de la evaluación de la edad podrían aplicarse sin necesidad de contar con importantes recursos adicionales. Por ejemplo, informar a los menores sobre la evaluación y sus implicaciones, garantizar el beneficio de la duda, que dos funcionarios asistan a las sesiones de evaluación de la edad, notificar a los menores las sentencias dictadas con respecto a sus casos y las razones en las que se basan, y permitir que adultos o representantes legales asistan a las evaluaciones de la edad son

todos elementos fundamentales de modelos internacionales más justos que no requieren unos recursos adicionales significativos pero que, sin embargo, son esenciales para asegurar un proceso justo, exhaustivo y transparente.

Clara Zavala Folache czavalafolache@hotmail.com
Coordinadora y Responsable de Incidencia, Clinique Juridique Hijra Rabat, exasesora jurídica, Saint Andrew's Refugee Services.

Beth Ritchie bee.ritchie@gmail.com
Abogada especializada en asistencia jurídica; excoordinadora del Unaccompanied Children and Youth Legal Aid Program (programa de asistencia jurídica para niños y jóvenes no acompañados), St. Andrews Refugee Services.

StARS www.stars-egypt.org

1. ACNUR Egipto (2020) "April 2020 Fact Sheet" tinyurl.com/y84blosw
2. CDN ONU (2005) *Observación general N° 7* www.refworld.org/docid/460bc5a62.html
3. Por ejemplo, Smith T y Brownlee L (UNICEF) (2013) *Age Assessment: A Technical Note* tinyurl.com/y7loama2 y ACNUR (2009) *Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims* tinyurl.com/upazykm
4. ACNUR (2019) *Putting the Child at the Centre: An Analysis of the Application of the Best Interests Principle for Unaccompanied and Separated Children in the UK* www.unhcr.org/uk/publications/legal/5d271cdf7.pdf
5. ACNUR (1997) *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum* tinyurl.com/yay7qey5
6. OEAA (2018) *Practical Guide on age assessment*, Second edition bit.ly/EASO-age-assessment-2018
7. Ministerio del Interior del Reino Unido (2019) *Assessing Age* tinyurl.com/yjaqubtac
8. Directrices establecidas en un caso del Tribunal Superior en que estuvo involucrado el distrito londinense de Merton en julio de 2003, que más tarde desarrollaron lo que se considera legítimo en las evaluaciones de la edad. tinyurl.com/y9rzgdnm

¿Le interesa leer RMF y ayudar también al planeta?



¡Escribanos a fmr@qeh.ox.ac.uk y cancele su solicitud de copia impresa! En su lugar, suscríbese a nuestras alertas de correo electrónico (www.fmreview.org/es/solicitar) para acceder de forma digital y al instante a los últimos números completos, o cámbiese a nuestro Informe editorial, cuyo envío es más ligero y económico.

(Puede seguir solicitando sus copias impresas de la revista completa con fines formativos o de promoción o en caso de que su acceso a Internet —o el de sus asociados— sea menos fiable).

Cómo llevar a cabo la DCR para el reasentamiento: la necesidad de garantías procesales

Betsy L Fisher

Las garantías procesales son de vital importancia para todos los aspectos de la determinación de la condición de refugiado (DCR). Las deficiencias en las operaciones para llevar a cabo la DCR a efectos de acceder al reasentamiento y a las vías complementarias precisan una mayor claridad y transparencia.

El reasentamiento y las vías complementarias (como el patrocinio comunitario, las becas, los visados humanitarios y la reunificación familiar¹) son instrumentos importantes para la protección de los refugiados. Aportan soluciones duraderas, aunque solo benefician a un pequeño número de refugiados. Para muchos, el acceso a la determinación de la condición de refugiado (DCR) llevada a cabo por ACNUR y la integridad de sus procedimientos al respecto son de vital importancia para acceder al reasentamiento o a las vías complementarias.

ACNUR publicó, en 2016, una Nota sobre la dirección estratégica de las actividades bajo su mandato para determinar la condición de refugiado. La Nota reconocía que, históricamente, “ACNUR ha defendido que se lleve a cabo un procedimiento individual [de DCR], siempre que sea posible, tras un examen en profundidad de las circunstancias individuales del caso del solicitante”². (Se refiere a esta práctica estándar de determinar la condición de refugiado de forma individual como “DCR ordinaria”³.) La Nota anunciaba una nueva estrategia: que ACNUR solo llevaría a cabo la DCR de forma individual en los casos en los que hacerlo tuviera un impacto significativo para que la persona accediera a la protección. En concreto, este organismo ya no se empeñaría en llevar a cabo la DCR ordinaria (individual) cuando alternativas como el reconocimiento grupal (*prima facie*) pudieran garantizar los mismos beneficios.

ACNUR debería luchar por el acceso a las vías complementarias para las personas que se benefician del reconocimiento grupal. Además, también debería asegurarse de que las personas que solo pueden acceder al reasentamiento o a las vías complementarias para refugiados, si en el proceso de DCR consiguen un fallo a su favor, puedan realmente acceder a dichas vías de protección. Por último, cuando ACNUR determine la condición de refugiada de una persona, debería asegurarse de proporcionarle las garantías procesales básicas.

El acceso a la DCR para vías complementarias

Algunas vías complementarias exigen que uno demuestre que ACNUR le ha reconocido su condición de refugiado. Por ejemplo, el plan de patrocinio privado canadiense “Grupo de los Cinco” exige una prueba de reconocimiento oficial como refugiado expedida por ACNUR o por el país de asilo⁴. En esa situación, un grupo patrocinador solo puede subvencionar a personas a las que se les haya otorgado un reconocimiento individualizado. Si la persona solo cuenta con el reconocimiento grupal, no puede acogerse a ese plan para reasentarse en Canadá. En los países en los que ACNUR, por lo general, no lleva a cabo procedimientos de DCR ordinaria, debería asegurarse de que las personas que, si estuvieran reconocidas como refugiadas podrían acceder a una vía complementaria, puedan hacerlo. ACNUR debería establecer un proceso por el cual los potenciales patrocinadores que deseen subvencionar a un individuo que cuente con el reconocimiento grupal puedan solicitar la DCR individualizada. También debería defender ante los Gobiernos que los individuos cuyo reconocimiento sea grupal tengan acceso a vías complementarias.

El acceso a la DCR para el reasentamiento

Antes de derivar a una persona para su reasentamiento, ACNUR exige que el fallo en el procedimiento de DCR sea favorable⁵. Sin embargo, en muchos de los países en los que ACNUR determina la condición de refugiado, la DCR ordinaria es la excepción y el reconocimiento grupal, la norma. En esas situaciones, ACNUR lleva a cabo la DCR y evalúa simultáneamente si la persona cumple los requisitos para ser reasentada mediante un proceso conocido como “determinación combinada de la condición de refugiado y el reasentamiento” (DCR/RST). Así pues, aun cuando no considera que la DCR ordinaria sea esencial para la protección de los refugiados

en un país de asilo, llevará a cabo una individualizada cuando se considere que las necesidades de protección de una persona justifican que se valore su reasentamiento.

Las garantías procesales para la DCR en los procedimientos combinados

Es cierto que, en las operaciones con procedimientos combinados de DCR/RST, ACNUR ha determinado que la DCR ordinaria no es esencial para la protección de los refugiados. También es cierto que el reasentamiento, a diferencia del reconocimiento de los refugiados, no es un derecho. Sin embargo, este proceso combinado es un requisito previo para acceder a la solución duradera del reasentamiento, por lo que la transparencia y las garantías procesales son de vital importancia. Las *Normas de Procedimiento para la DCR bajo el Mandato de ACNUR* —publicadas por primera vez en 2003 y revisadas en 2020— establecen cuáles son las normas básicas y las mejores prácticas⁶. Las *Normas de Procedimiento de 2020* estipulan que el derecho a apelar un fallo negativo y el derecho a un representante legal no se aplican en los procedimientos combinados de DCR/RST porque un solicitante de asilo “no debería ser desestimado a través de los procedimientos combinados”. Sin embargo, ACNUR debería seguir teniendo presente que medidas protectoras como la transparencia de los procedimientos y las normativas, la notificación al solicitante de los motivos de su desestimación y darle la posibilidad de responder son fundamentales para garantizar la claridad y la equidad del proceso.

Las *Normas de Procedimiento de 2020* dan instrucciones a las oficinas de ACNUR que han implementado procedimientos combinados de DCR/RST de adoptar “las garantías procesales adecuadas, incluidos procedimientos de revisión...” A pesar de que las Normas describen con gran detalle los procesos de apelación para la DCR ordinaria, no definen lo que significa “procedimientos de revisión” en un procedimiento combinado de DCR/RST, ni explica si se refiere a la revisión por un gestor o a una apelación oficiosa para un solicitante. En cualquier caso, las Normas de 2020 no exigen que se informe al solicitante del motivo del fallo, lo que disminuye el valor de cualquier revisión.

Además, las *Normas de Procedimiento de 2020* también señalan que, si la petición de un solicitante de asilo no es adecuada para

los procedimientos combinados de DCR/RST, esa persona debería ser remitida⁷ a la DCR ordinaria. Sin embargo, no está claro si esto significa que toda persona que no tenga prioridad en los procedimientos combinados debería ser remitida al de DCR ordinario o solo algunas, ni cómo decidirá ACNUR a qué personas remitir a la DCR ordinaria.

Las *Normas de 2020* permiten que “siempre que sea posible y en favor del interés de la integridad y la equidad de los procedimientos, las oficinas de ACNUR podrán dar cabida a la participación de los representantes legales designados en el proceso combinado de DCR-Reasentamiento”, pero no lo exigen ni recomiendan. Esto contrasta con otro artículo de las *Normas* en el que se señala que los solicitantes de asilo deberían tener acceso a un abogado en “cualquier entrevista en la que ACNUR recopile la información pertinente para la determinación de la condición de refugiado del solicitante o la cancelación, revocación o cese de su condición de refugiado”⁸. No está claro por qué no se incluye una entrevista para la DCR/RST en dicho criterio.

Por último, las directrices de ACNUR sobre los procedimientos de DCR/RST también establecen que debería haber procedimientos y criterios claros, y exige que el personal de ACNUR sopesa las consecuencias para el individuo antes de denegarle la prioridad para su reasentamiento. Sin embargo, ACNUR no ha publicado los criterios que determinan a quién va a denegarle la prioridad o los protocolos relativos a la forma en que toma estas decisiones. Por tanto, no está claro cómo decide a quién reconocer como refugiado en base a la DCR/RST y a quién no se le da prioridad.

ACNUR necesita asegurarse de que la DCR sirva como herramienta de protección efectiva y de que el proceso goce de integridad. Puede que la DCR ordinaria no sea esencial para acceder a la protección en algunos países de asilo; sin embargo, la DCR/RST sí lo es para acceder al reasentamiento, y el reasentamiento tiene un inmenso impacto sobre el acceso de un individuo a la protección. La situación actual es un caldo de cultivo para la toma de decisiones arbitrarias. ACNUR debería ofrecer garantías procesales básicas, como criterios y protocolos claros, y acceso a un abogado siempre que sea posible, además de garantizar que a las personas se les informe de los motivos por los que se les ha denegado la condición de refugiadas y se les dé la oportunidad de responder. ACNUR

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

también debería llevar a cabo un cuidadoso seguimiento para garantizar que, en sus operaciones, se apliquen estas garantías básicas.

Las garantías procesales son vitales para afianzar la confianza en el sistema por parte de las personas cuyo destino se está determinando, para promover una toma de decisiones precisa y para dar un ejemplo positivo a los Estados en sus procesos de asilo e inmigración. ACNUR debería velar por que sus procedimientos de DCR, incluso de los combinados DCR/RST, sean transparentes y estén salvaguardados por las garantías procesales básicas.

Betsy L Fisher bfisher@refugeerights.org

Directora de Estrategia del Proyecto Internacional de Asistencia a Refugiados (IRAP)
<https://refugeerights.org>

1. www.unhcr.org/complementary-pathways
2. ACNUR, Refugee Status Determination, párrafo 2, EC/67/SC/CRP.12, 31 de mayo de 2016
www.refworld.org/docid/57c83a724.html
3. UNHCR Aide-Memoire & Glossary of Case Processing Modalities, Terms and Concepts Applicable to Refugee Status Determination [RSD] Under UNHCR's Mandate, 7
www.refworld.org/docid/5a2657e44.html
4. www.rstp.ca/en/refugee-sponsorship/groups-of-five
5. (2011) Manual de Reasentamiento del ACNUR, pág. 73
www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52a0797c4
6. www.refworld.org/docid/42d66dd84.html
7. Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate (Normas de Procedimiento para la DCR bajo el Mandato de ACNUR), 4.11.2.c
8. Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate (Normas de Procedimiento para la DCR bajo el Mandato de ACNUR), 2.7 Legal Representation in UNHCR RSD Procedures (Representación legal en los procedimientos de DCR de ACNUR), 2.7.4(a) párrafo 4 (sin remarcar en el original)
www.refworld.org/rsdproceduralstandards.html

Las limitaciones de acceso a la representación legal en los procesos de DCR en Kenia

Eileen Imbosa y Andrew Maina

Las posibilidades de los solicitantes de asilo en Kenia de apelar contra las sentencias relativas a su determinación de la condición de refugiado (DCR) se ven restringidas por su limitado acceso a la representación legal.

En virtud de la Ley sobre Refugiados de Kenia de 2006, los solicitantes de asilo que se encuentren en dicho país deben solicitar al Comisionado de Asuntos de los Refugiados (el Comisionado) que examine en primera instancia su solicitud de asilo. Si no están satisfechos con la sentencia, pueden apelar a la Junta de Apelaciones para los Refugiados (la Junta), que es un organismo oficial establecido por la Ley sobre Refugiados para revisar las sentencias del Comisionado. Si no están satisfechos con la sentencia de la Junta, tienen acceso al Tribunal Supremo de Kenia. En teoría, debería haber un progreso gradual de una institución a la siguiente, que culminaría en el Tribunal Supremo. Sin embargo, ningún caso de reconocimiento de la condición de refugiado ha llegado hasta el Tribunal Supremo desde que ACNUR le pasó el proceso de DCR a la Secretaría de Asuntos de los Refugiados (la Secretaría) —encabezada por el Comisionado— en julio¹ de 2014.

La influencia judicial —es decir, la participación de los tribunales de justicia— en los procesos de DCR en Kenia es limitada, y la razón más significativa de ello es la aplicación

por parte de este país de la condición *prima facie* a determinados grupos de solicitantes de asilo. Los procedentes de Sudán del Sur y Somalia constituyen hasta el 78 % de los solicitantes de asilo de Kenia, y este reconocimiento grupal se ha aplicado durante algunos años a ambos colectivos (aunque fue revocado para los somalíes en 2016). Como consecuencia, a una importante proporción de los solicitantes de asilo se les otorga el reconocimiento sobre esa base y, por tanto, no necesitan acceder al proceso de apelación.

Los tribunales de Kenia se dedican sobre todo a resolver cuestiones de acceso al territorio y de libre tránsito. Los casos en los que se ven involucrados los solicitantes de asilo en Kenia se centran exclusivamente en la acusación de que residen fuera de una zona designada sin autorización legal. La búsqueda de asilo en sí no es un delito, pero los solicitantes están obligados a residir en una zona designada a tal efecto —a menudo los campamentos de refugiados de Dadaab y Kakuma— y solo se les permite entrar y salir de allí con autorización expresa de la Secretaría.

El acceso a la representación legal

El sistema judicial keniano es contencioso, lo que significa que los tribunales solo intervienen cuando un solicitante de asilo o el Comisionado recurren una sentencia dictada por la Junta. Los tribunales de Kenia muy rara vez permiten que uno se represente a sí mismo, lo que en cualquier caso no está permitido cuando se presenta un recurso de apelación contra sentencias de organismos oficiales como la Junta. Por consiguiente, los solicitantes de asilo que no estén satisfechos con lo dictaminado por la Junta deben contratar los servicios de un abogado colegiado que les represente ante los tribunales. Pero, en Kenia, los servicios jurídicos son caros y están fuera del alcance de la mayoría de los solicitantes de asilo.

Aunque, en teoría, pueden acogerse al Fondo de Asistencia Jurídica y solicitar ayuda a través del Servicio Nacional de Asistencia Jurídica; en la práctica, dicho Fondo no dispone de recursos financieros suficientes para sufragar los gastos jurídicos ni de los solicitantes de asilo ni siquiera de los kenianos que no pueden conseguir representación legal efectiva para otras cuestiones. Esto hace que los servicios prestados por las ONG que se dedican a la asistencia jurídica sean la única alternativa para aquellos a los que se les ha denegado su solicitud y que no pueden pagar los honorarios de un abogado. Sin embargo, en Kenia, son menos de diez las ONG que se dedican a la asistencia jurídica y que ofrecen representación ante los tribunales en general, y solo unas pocas están especializadas en derecho en

materia de asilo. Además, la financiación de estas organizaciones para que puedan ofrecer estos servicios de forma gratuita se ha reducido considerablemente en los últimos años.

La falta de acceso a una representación legal efectiva también afecta a la capacidad de los solicitantes de asilo de presentar recursos de apelación. Aunque se les permite interponer recursos de apelación ante la Junta sin contar con representación legal, es posible que los solicitantes de asilo que lo hacen carezcan de los conocimientos jurídicos necesarios para interpretar el razonamiento jurídico del Comisionado que respalda su decisión. Por ejemplo, a menudo, se requiere cierto nivel de conocimientos jurídicos para que un solicitante de asilo pueda descifrar el significado de conceptos propios del derecho relativo a los refugiados como un “temor fundado de persecución” o la posibilidad razonable de sufrir un daño grave. Sin esos conocimientos jurídicos, será difícil que los solicitantes de asilo puedan redactar los puntos del recurso de apelación necesarios para instigar con éxito una revisión de su fallo, y es posible que acaben presentando unos puntos menos efectivos, no jurídicos, o que desistan de presentar un recurso² de apelación siquiera. Por consiguiente, la falta de acceso a la representación legal en Kenia limita la capacidad de los solicitantes de asilo que desean apelar contra sentencias relativas a su DCR tanto para plantear uno o varios puntos de apelación efectivos como para permitir que esos recursos de apelación se tramiten a través del proceso judicial.

En vista de estos retos, sugerimos varias formas de mejorar el acceso a la representación legal de los solicitantes de asilo en Kenia:

Impulsar el Fondo de Asistencia Jurídica:

El Fondo necesita que el fiscal general, el funcionario público competente encargado de su administración, lo dote de mejores recursos financieros. La asignación de recursos financieros adicionales permitiría empezar a desembolsar fondos para pagar a los abogados que proporcionan representación legal a los kenianos y a los solicitantes de asilo que, de otra manera, no podrían permitirse esos servicios.

Sensibilización: El Servicio Nacional de Asistencia Jurídica debería tomar



ACNUR/Tobin Jones

Refugiados sursudaneses recién llegados a los que se les entrega artículos no alimentarios; campamento de Kakuma, Kenia.

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

medidas para concienciar a los abogados colegiados acerca de la existencia del Fondo y de las normas para solicitar acceder a él. Es necesario llevar a cabo campañas de sensibilización y capacitación a gran escala entre los abogados colegiados en Kenia para que sean conscientes de las cuestiones que afectan a los refugiados y para promover que se ocupen de esos asuntos. Muchos de los abogados colegiados con los que ha colaborado el Consorcio para los Refugiados de Kenia (RCK, por sus siglas en inglés) desconocían la existencia del Fondo o no sabían que este podía utilizarse para prestar servicios jurídicos a los solicitantes de asilo. Las sesiones de sensibilización llevadas a cabo por el RCK han dado lugar a algunos resultados positivos iniciales, como el aumento del número de abogados dispuestos a ofrecer representación legal gratuita ante la Junta. También es necesario adoptar medidas para concienciar a los solicitantes de asilo sobre la existencia del Fondo, proporcionándoles información y difundiéndola en idiomas que puedan entender.

Apoyar a las ONG que prestan asistencia jurídica: El Gobierno de Kenia, a través de la Fiscalía General del Estado, debería velar también porque se proporcionasen fondos suficientes a las ONG que presten

asistencia jurídica para que puedan seguir dando servicio a los solicitantes de asilo que lo necesiten. Dicho apoyo también puede incluir otros esfuerzos afines para mejorar la protección jurídica de los solicitantes de asilo, por ejemplo, proporcionando supervisores de las actividades de protección, es decir, refugiados que estén capacitados para ofrecer conocimientos jurídicos sobre documentación y cuestiones relacionadas con el asilo.

La adopción de estas medidas aumentará la capacidad de los solicitantes de asilo de acceder a una representación legal y a un asesoramiento jurídico gratuito y efectivo, lo que a su vez debería garantizar un acceso más justo al proceso de apelación.

Eileen Imbosa imbosa@rckkenya.org
Responsable jurídico

Andrew Maina maina@rckkenya.org
Responsable de Promoción
Consorcio para los Refugiados de Kenia
www.rckkenya.org

1. ACNUR (2020) *Building on the foundation: Formative Evaluation of the Refugee Status Determination (RSD) Transition Process in Kenya* www.unhcr.org/5551f3c49.pdf
2. Para presentar un recurso de apelación ante el Tribunal Supremo contra sentencias emitidas por la Junta, es necesario contar con un abogado tanto para interponerlo como para desenvolverse a través del riguroso proceso de apelación ante los tribunales.

La DCR por ACNUR: dificultades y dilemas

Lamis Abdelaaty

Los acuerdos establecidos entre Gobiernos y ACNUR con relación a cómo llevar a cabo la DCR reflejan las distintas motivaciones de ambas partes y los retos a los que se enfrentan.

Normalmente, se presupone que la determinación de la condición de refugiado (DCR) es una responsabilidad básica de los Estados. Sin embargo, como parte de su mandato, ACNUR puede llevar a cabo la DCR cuando un Estado no puede o no quiere encargarse de esta tarea; por ejemplo, cuando este no es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Esto se denomina “mandato DCR”.

Los Gobiernos que cuentan con la participación de personal de ACNUR en sus procesos de DCR suelen formalizar esta colaboración mediante un Acuerdo de Cooperación o Memorando de Entendimiento (MdE). La colaboración de ACNUR puede darse en una de estas tres formas: ACNUR puede

participar en una o más etapas (inscripción, entrevistas, decisiones o apelaciones) de un procedimiento de DCR dirigido por el Gobierno. Alternativamente, ACNUR puede poner en marcha un procedimiento independiente que funcione en paralelo a la DCR llevada a cabo por el Gobierno. O se puede poner a ACNUR al frente de todos los procedimientos de DCR en el territorio de un país. En 2018, recaía sobre ACNUR la responsabilidad exclusiva de llevar a cabo la DCR en 47 países o territorios, y la compartida con el Gobierno nacional en otros 14.

El presente artículo se basa en una investigación exhaustiva de fuentes múltiples relativas a Egipto, Kenia y Turquía para analizar las posibles consecuencias de la

participación de ACNUR en los procedimientos de DCR en el territorio de un país. Desde hace mucho tiempo y en virtud de un MdE que data de 1954, ACNUR se encarga de la DCR para todos los solicitantes de asilo no palestinos que se encuentran en Egipto. En 2018, ACNUR pasó al Gobierno el testigo de las operaciones de DCR llevadas a cabo en Turquía, que se remontaban a 1960. Y el Gobierno de Kenia delegó la DCR en ACNUR, en 1991, y luego volvió a asumir la plena responsabilidad³ en 2017.

La desviación y la limitación del punto de palanca

Solicitar que un tercero neutral, como ACNUR, se responsabilice de la política de refugiados quita presión a los Gobiernos. En efecto, delegar la DCR les permite echar la pelota al tejado de ACNUR y dejar en sus manos la responsabilidad de la toma de decisiones. Por ejemplo, la reticencia del Gobierno egipcio a tomar el control de la DCR puede antojarse desconcertante a tenor del número relativamente reducido de refugiados que había en ese país antes de la crisis en Siria. De hecho, en una entrevista de 2010, un funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores señaló que el establecimiento de un sistema nacional de asilo para “40 000 [refugiados no palestinos] no constituye un problema de recursos”, pero que la DCR llevada a cabo por ACNUR⁴ “garantiza la objetividad y la integridad”. Sin embargo, algunos observadores han atribuido la reticencia del Gobierno egipcio a encargarse de la DCR ante el gran número de sudaneses que hay en el país. Al reconocer a los refugiados sudaneses, el Gobierno egipcio estaría criticando indirectamente al Gobierno sudanés por su papel en las atrocidades que se están llevando a cabo⁵ en Sudán. Por el contrario, la independencia de ACNUR le da una apariencia de neutralidad, lo que permite a los Gobiernos asegurar que no son ellos quienes toman las decisiones. Delegar la responsabilidad de la DCR también le da al Gobierno cierto grado de flexibilidad, ya que puede detener o expulsar a determinadas personas bajo el pretexto de que, primero de todo, ellos no les han otorgado la condición de refugiados.

Los países de origen y el público nacional a menudo no reconocen que ACNUR pueda estar sujeto a enormes limitaciones. Por ejemplo, con la afluencia de kurdos iraquíes a Turquía, en 1988, ACNUR solicitó (pero le fue denegado) el acceso a las zonas en las que los refugiados

estaban acampados. Cabe señalar que Turquía mantiene una limitación geográfica a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (en virtud de la cual solo los europeos pueden optar a la condición de refugiados).

Aunque, en ocasiones, ACNUR ha intentado influir en las políticas del Gobierno, sus esfuerzos a menudo han tenido un éxito limitado. Por ejemplo, en la década de los 70, Kenia rechazó las reiteradas peticiones de ACNUR de establecer un procedimiento oficial de DCR. Aun cuando les encargaron llevar a cabo la DCR en la década de los 90, el Gobierno keniano nunca admitió oficialmente que fuera a reconocer las decisiones de dicho organismo. Así, tras el bombardeo de la Embajada de Estados Unidos en Nairobi, en agosto de 1998, y la subsiguiente afirmación de Kenia de que organizaciones islamistas radicales estaban utilizando los campos de refugiados como lugares de reclutamiento y entrenamiento, el ministro del Interior declaró que ACNUR no tenía autoridad para otorgar la condición de refugiado y que sus cartas de protección no serían reconocidas por el Gobierno.

Sin embargo, aunque sus actividades estaban limitadas por los Gobiernos, ACNUR contaba con una restricción aún mayor: la de su escasa financiación. Al respecto de unos cuatro millones de sudaneses que se encontraban en Egipto, un asesor jurídico superior de ACNUR cuestionó la capacidad de la organización y, en abril de 1993, puntualizó que “ACNUR debería sopesar seriamente las consecuencias de cualquier decisión de llevar a cabo una colaboración, ya sea desde el punto de vista jurídico o material”⁶. Este organismo era muy consciente de sus propias limitaciones. En general, tanto hoy como entonces, ACNUR sigue contando con menos recursos de los necesarios. A nivel logístico, esto limita el número de solicitudes que la organización puede procesar y la cantidad de refugiados a los que puede dar asistencia. Dado que también debe tratar de proteger a las personas a las que reconoce como refugiadas, esto podría incentivar⁷ que otorgara el reconocimiento a menos refugiados.

Autocensura y deferencia

El mantenimiento de una buena relación con las autoridades es esencial para que ACNUR pueda seguir operando en cualquier país. Aun cuando existe un acuerdo para que se encargue total o parcialmente de la DCR en un país determinado, los encargados de la formulación

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

de políticas se reservan la capacidad de expulsar a su personal, de negarse a acatar sus decisiones acerca de la condición de refugiado, de poner fin a sus funciones relativas a la DCR o simplemente de impedir que los solicitantes de asilo accedan a sus oficinas. A ACNUR le preocupa que se le deniegue el acceso a las personas de su competencia y que se reduzca el “espacio de protección” para los refugiados; así pues, es conocedor de que no debe amenazar a los Gobiernos y que ha de actuar con cautela cuando considere que la concesión de asilo en determinados casos causará tensiones políticas. En 1994, por ejemplo, el personal de ACNUR en Turquía evitó deliberadamente el uso de los términos “mandato” y “refugiado” en su correspondencia con los funcionarios turcos porque esos términos habían provocado “una reacción negativa”. Además, manifestaron que había que tratar a algunos colectivos de refugiados de forma individualizada en vez de incluirlos en las conversaciones generales debido a la “extrema sensibilidad” de las autoridades turcas hacia ellos⁸.

También existen ejemplos de casos en los que ACNUR ha cedido ante la presión del Gobierno. En 1986, las autoridades turcas le solicitaron que facilitara los nombres de todas las personas que acudieran a este organismo, además de informarles de a quiénes había reconocido o rechazado. El representante de ACNUR consideró que esta cuestión era “cada vez más delicada” y no quiso parecer “poco cooperativo”. Posteriormente, ACNUR confirmó en Ginebra⁹ que se podían identificar los casos de asilo pendientes y los refugiados aceptados.

Conclusión

Desde la perspectiva de ACNUR, es difícil, cuando no imposible, rechazar una petición para hacerse cargo de la DCR. Encargarse de esas tareas cuando el Gobierno no puede o no quiere hacerlo está firmemente arraigado al mandato de protección de la organización. Mi recomendación es que ACNUR no deje de encargarse de las DCR. Después de todo, este organismo emite un gran número de decisiones en todo el mundo (una de cada 11¹⁰ en 2018) y, sin duda, defiende los derechos de los refugiados al hacerlo. Los sistemas de DCR gestionados por las autoridades gubernamentales no siempre son preferibles, especialmente en los casos en los que el Gobierno pretende llevar a cabo la inadmisión generalizada de las solicitudes de asilo.

Más bien, si ACNUR aumentara su nivel de transparencia en lo que respecta a sus actividades y limitaciones, se podrían mitigar algunas de las consecuencias negativas mencionadas anteriormente. Una mayor apertura haría que los Gobiernos lo tuvieran más difícil a la hora de desviar la atención y eludir la culpa mientras que limitan las actividades de ACNUR. De esta manera, se podría pasar la pelota a los Gobiernos de acogida (a quienes en realidad corresponde) para que asuman una mayor responsabilidad a la hora de abordar las limitaciones en lo que respecta a capacidades, así como las restricciones de acceso y otras limitaciones. ACNUR se ve a menudo en la obligación de llegar a un difícil equilibrio entre la necesidad de presionar a los Gobiernos para que respeten más los derechos de los refugiados y de mantener una buena relación con las autoridades que le garantice que puede seguir operando. Pero, en algunos casos, el mercadeo entre los principios de protección y el acceso a los refugiados puede provocar la erosión gradual de ambos.

Lamis Abdelaaty [@LAbdelaaty](mailto:labdelaa@maxwell.syr.edu)

Profesora adjunta de Ciencias Políticas, Maxwell School, Universidad de Siracusa
<http://labdelaa.expressions.syr.edu>

1. www.unhcr.org/uk/refugee-status-determination
2. Cálculo de la autora basado en los datos de la Tabla 10 del anexo a ACNUR, UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2018 bit.ly/UNHCR-Trends-2018
3. Estos tres casos se analizan con más detalle en Abdelaaty L. E (próxima publicación en 2021) *Discrimination and Delegation: Explaining State Responses to Refugees* bit.ly/OUP-Abdelaaty-2021
4. Entrevista personal realizada por la autora. Ministerio de Asuntos Exteriores, El Cairo, Egipto, 4 de septiembre de 2010.
5. Grabska K (2008) “Brothers or Poor Cousins? Rights, Policies and the Well-Being of Refugees in Egypt” en Grabska K y Mehta L (Eds) *Forced Displacement: Why Rights Matter*, Palgrave Macmillan, pág. 76.
6. Roberto Quintero-Marino a Karen Abu-Zayd, 19 de julio de 1993, “Sudaneses in Egypt”, *UNHCR Archives*, Fonds 11, Series 3, 100 ARE SUD Refugee Situations – Special Groups of Refugees – Sudanese Refugees in Egypt, Folio 4.
7. Kagan M. (2006) “The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges Posed by UNHCR Refugee Status Determination”, *International Journal of Refugee Law* 18(1) <https://academic.oup.com/ijrl/article/18/1/1/1538727>
8. Lina Sultani and Patrick Tezier to Head, Desk I, Regional Bureau for Europe, 20 January 1994, *UNHCR Archives*, Fonds 11, Series 3, 10 TUR External Relations – Relations with Governments – Turkey [Volume B], Folio 51. La Oficina Local se refería específicamente a los tuncinos.
9. UNHCR Archives, Fonds 11, Series 3, 10 TUR External Relations – Relations with Governments – Turkey [Volume A]. Si desea obtener las citas completas, póngase en contacto con la autora.
10. Véase la nota a pie de página nº 2.

Los retos del reconocimiento de la condición de refugiado en la India

Roshni Shanker y Hamsa Vijayaraghavan

La India ha expresado en repetidas ocasiones su constante compromiso con la protección de los refugiados y, sin embargo, su sistema dual de reconocimiento de dicha condición presenta un complejo panorama por lo que respecta a la protección.

En un sistema dual tan poco habitual como es el de la India, la determinación de la condición de refugiado (DCR) se divide entre el Gobierno y ACNUR. Los solicitantes de asilo que llegan de países no limítrofes, además de Myanmar, deben dirigirse a ACNUR para solicitar la determinación de su condición de refugiados y la documentación. En la India, ACNUR asume la tarea de la DCR conforme a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (de la que este país no es signatario) y según sus propias directrices internas, y comparte con el Ministerio del Interior el listado de solicitantes de asilo y refugiados a los que ha otorgado el reconocimiento. Pero el hecho de que a ACNUR no se le permita establecer oficinas de empadronamiento, deja en manos de los solicitantes de asilo que van llegando la responsabilidad de informarse sobre el proceso y les hace tener que viajar hasta Nueva Delhi —donde se encuentra la única oficina de ACNUR de la India que realiza labores de DCR y proporciona servicios de protección— para presentar su solicitud.

A las personas procedentes de los países vecinos de Asia meridional, con los que el Estado mantiene unas relaciones delicadas, se les pide que se dirijan directamente al Ministerio del Interior. Ni el procedimiento para hacerlo ni los criterios de decisión adoptados por el Ministerio del Interior en esos casos están a disposición del público general. Antaño, a los refugiados que llegaban en grandes oleadas, como es el caso de los tibetanos y los esrilanqueses (desde 1955 y 1984, respectivamente), el Gobierno les ofrecía protección temporal en campamentos y asentamientos, y la India ha sido elogiada a nivel internacional por el trato que daba a esos refugiados. Pero, en el caso de otras llegadas más recientes, no existen unas directrices políticas claras del Gobierno, excepto esporádicas directivas internas para los funcionarios del Ministerio del Interior.

El marco legislativo

A falta de un marco jurídico definido, la protección de los refugiados en la India se basa

tradicionalmente en unas políticas ejecutivas arbitrarias, una legislación complementaria y en sentencias judiciales. Hasta hace muy poco, la única legislación pertinente respecto a la migración internacional consistía en la Ley de Extranjería de 1946 y la Ley de Pasaportes de 1967, que rigen la entrada, la estancia y la salida de los extranjeros (definidos como no ciudadanos). Desgraciadamente, esas leyes otorgan amplias facultades para detener y deportar extranjeros por su entrada y estancia ilegales, y no conceden un trato diferencial a los refugiados, lo que les deja también vulnerables ante la detención y la deportación.

En ausencia de una legislación específica, los tribunales indios han permitido, en ciertos casos, a los detenidos que poseían una solicitud de asilo *prima facie* que se dirigieran a ACNUR para solicitar la DCR. Pero esto es la excepción más que la regla, y esas intervenciones no se rigen por ningún criterio establecido, sino que tratan cada caso de manera individual. Además, este proceso se complica aún más cuando el solicitante procede de uno de los países en los que las solicitudes de asilo se rigen por el mandato del Gobierno indio, ya que ACNUR no dispone de facultades para decidir sobre esas peticiones. Por tanto, es más probable que los solicitantes de asilo de este grupo de países permanezcan detenidos dada la falta de vías para que puedan presentar una solicitud de asilo.

A los que son reconocidos como refugiados por ACNUR se les expide un carné de identidad, pero estos documentos carecen del reconocimiento generalizado de las autoridades estatales (al contrario de lo que ocurre con la documentación ampliamente reconocida que el Gobierno expide a los refugiados que están bajo su mandato). Por tanto, el hecho de que ACNUR les otorgue la condición de refugiados no les proporciona la suficiente protección porque la falta de reconocimiento de su documentación implica que no siempre podrán acceder a la atención sanitaria, a la educación o a otros derechos básicos. Debido a la falta generalizada de conocimiento de qué es ACNUR o cuál

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

es su función en la India, las autoridades suelen seguir considerando como residentes ilegales a las personas que disponen de documentación expedida por esta organización.

Cabe destacar que los tribunales indios han intervenido, a lo largo de los años, y han reconocido a los refugiados como una clase distinta de los “extranjeros”, y les han concedido la protección constitucional básica. Por ejemplo, en un caso de referencia, el Tribunal Supremo de la India otorgó el derecho a la vida y a la igualdad a los refugiados, aunque hasta un límite¹. Los tribunales también han dado instrucciones a las autoridades migratorias para que se adhieran a los principios de las garantías procesales en los casos de deportación y han solicitado la intervención de ACNUR para que lleve a cabo la DCR y decida sobre la solicitud de asilo del detenido². Además, al acogerse a leyes complementarias como la Ley sobre el Derecho a la Educación, que permite que todos los menores (con independencia de su condición jurídica) se matriculen en escuelas públicas, se permite a los refugiados el acceso a derechos socioeconómicos esenciales³. Pero la mayoría de las sentencias judiciales de este tipo proceden de tribunales de rango inferior y no tienen el mismo valor que un precedente establecido por un fallo del Tribunal Supremo. Además, la mayoría de ellas son específicas para cada caso y no pueden aplicarse como principio general. Una ley sobre la gestión de los refugiados tendría más alcance que una sentencia judicial al otorgar una gran protección jurídica a los refugiados, en especial a los más vulnerables⁴.

La India y el Pacto Mundial sobre los Refugiados

La aceptación sin muchas reservas por parte de la India del Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés) de 2018 fue, en este contexto, un compromiso muy bien recibido. Aunque no sea un instrumento legalmente vinculante (lo que, por supuesto, puede haber influido bastante en que fuera aceptado por muchos países, entre ellos la India), el GCR ofrece una especie de “lista de deseos” para la protección de los refugiados, ante la cual se puede pedir cuentas a los

Gobiernos. Aunque no contiene ninguna disposición específica para la DCR, el GCR menciona explícitamente la necesidad de disponer de mecanismos para identificar e inscribir en un registro a los refugiados y para llevar a cabo una determinación justa y efectiva de las solicitudes de asilo individuales. Más



Menores refugiados procedentes de Myanmar aprenden inglés e hindi en el centro de día de ACNUR, Nueva Delhi, India. ¿Por qué tienes los ojos pixelados? Ver la política de fotos del FMR www.fmreview.org/es/politica-fotografias.

concretamente, hizo que ACNUR estableciera un Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo para proporcionar conocimientos técnicos a los Estados que lo solicitasen, con el fin de ayudar a su sistema de asilo a alcanzar la equidad, la eficiencia, la adaptabilidad y la integridad. Esta es una clara manifestación de la postura de ACNUR (que se repite a menudo) de que la DCR forma parte del ejercicio del poder soberano del Estado y de que el objetivo de ACNUR es facilitar sistemas nacionales de determinación del asilo siempre que sea posible.

Sin embargo, hasta ahora y que se sepa, el Gobierno de la India no ha manifestado ninguna intención de asumir las labores de DCR que actualmente desempeña ACNUR, y permite que sea esta organización quien lleve a cabo sus procesos con arreglo a los términos del memorándum de entendimiento entre ambas partes. De hecho, dado el descuido general de las cuestiones relativas a los refugiados a

nivel político y entre el público en general, la Orden de Expulsión emitida en agosto de 2017 que pedía la deportación masiva de todos los rohinyá que hubiera en la India llegó sin previo aviso⁵. No se mencionaba su acceso, como personas procedentes de Myanmar, a la condición de refugiados otorgada por ACNUR, ni se hacía distinción entre los refugiados que ya habían sido reconocidos y aquellos a los que ACNUR todavía no había expedido la documentación. También demostró que el Gobierno indio otorga poco valor jurídico a la condición de refugiado concedida por ACNUR.

Las cuestiones que atañen a los refugiados saltaron al discurso público a raíz de las enmiendas que se hicieron en diciembre de 2019 a las leyes de ciudadanía de la India que desencadenaron protestas ciudadanas en todo el país⁶. La nueva ley permite a los colectivos religiosos minoritarios, excepto a los musulmanes procedentes de Afganistán, Bangladés y Pakistán, solicitar la ciudadanía, lo que afecta tanto al mandato sobre los refugiados del Gobierno como al de ACNUR. Resulta irónico que esta sea la primera legislación de la India que pretende otorgar protección a los refugiados. Sin embargo, las enmiendas tampoco aclararon los criterios para la concesión de la condición de refugiado y, como consecuencia, la gestión del asilo y los procesos de DCR siguen siendo muy ambiguos.

Hasta qué punto el Gobierno erosiona la legitimidad del proceso de DCR bajo el mandato de ACNUR también se puede ver en el deterioro general de las condiciones de protección. Mientras que antes los refugiados amparados por el mandato de ACNUR podían encontrar empleo en el vasto panorama de actividades económicas no estructuradas de la India, en los últimos años, esto se ha hecho cada vez más difícil debido a las restricciones impuestas por el Gobierno a la contratación de personas sin documentación. Incluso actividades económicas simples como alquilar una vivienda o comprar una tarjeta SIM se han vuelto prácticamente imposibles. Aunque, en 2012, el Gobierno permitió a los refugiados bajo el mandato de ACNUR solicitar un visado de categoría especial llamado “Visado de Largo Plazo”⁷ que permite acceder a la educación superior y trabajar en el sector privado, su expedición es arbitraria y está fuertemente restringida, y no ha habido ninguna medida por parte del Gobierno para permitir que los refugiados puedan acceder a otras formas de documentación que simplifiquen su día a día.

Estos acontecimientos han tenido lugar durante los últimos tres años aproximadamente y han coincidido con que, según nuestra experiencia y análisis de las tendencias de la DCR, la oficina de ACNUR en Nueva Delhi haya adoptado un enfoque más cauteloso a la hora de llevar a cabo la DCR, cuyas tasas de reconocimiento han disminuido de forma constante y con una prolongación de los plazos de tramitación de los casos sin que se haya producido un aumento proporcional de las llegadas de refugiados.

Con este telón de fondo, la pandemia de la COVID-19 ha dejado la DCR en la India en punto muerto. Como las infecciones aumentan a un ritmo alarmante mientras redactamos este artículo, actualmente parece poco probable que se vayan a reanudar las actividades de inscripción y DCR a niveles pre-pandémicos en un futuro próximo. Esto dejará a muchos refugiados sin acceso siquiera a la protección básica contra las detenciones y la deportación que ofrece la documentación expedida por ACNUR. Mientras tanto, la verdadera necesidad es la de realizar una labor de ejercer presión tanto a nivel nacional como internacional con el Gobierno de la India para garantizar que cumpla con sus compromisos con el GCR y con sus obligaciones humanitarias.

Roshni Shanker *roshni@aratrust.in*

Fundadora y directora ejecutiva

Hamsa Vijayaraghavan *hamsa@aratrust.in*

Directora jurídica

Proyecto “Migration and Asylum Project” (M.A.P), Nueva Delhi, India

www.migrationandasylumproject.org

1. *National Human Rights Commission v State of Arunachal Pradesh and Anr*, 9 de enero de 1996, 1996 SCC (1) 742

2. *Ktaer Abbas Habib Al Qutaifi and Ors v Union Of India (Uoi) and Ors*, 12 de octubre de 1998

3. *Gulsher v Govt of NCT of Delhi and Anr*, 17 de octubre de 2019 W.P.(C) 10833/2019 & CM No.44817/2019

4. El proyecto M.A.P. ha participado estrechamente en la única proposición de ley que se va a presentar, *La proposición de ley sobre el Asilo*, 2015. Pero, como la presenta un parlamentario miembro del partido de la oposición, es poco probable que se adopte. <http://164.100.47.4/billstxts/lslbillstxts/asintroduced/3088LS.pdf>

5. Ministerio del Interior, Gobierno de la India “Identification of illegal migrants and monitoring thereof – regarding”, 8 de agosto de 2017 bit.ly/Gov-India-illegal-migrants-2017. Todavía hay un litigio pendiente contra esta orden ante el Tribunal Supremo.

6. Ministerio de Derecho y Justicia (2019) “The Citizenship (Amendment) Act, 2019” <http://egazette.nic.in/WriteReadData/2019/214646.pdf>

7. Ministerio del Interior (2017) “Long Term Visa Policy & 2011 Standard Operating Procedure” https://mha.gov.in/PDF_Other/AnnexVI_01022018.pdf

Examen del traspaso de la DCR desde ACNUR a los Estados

Caroline Nalule y Derya Ozkul

El traspaso de la responsabilidad de la determinación de la condición de refugiado desde ACNUR a los Estados es un proceso complicado que rara vez se lleva a cabo rápidamente y sin contratiempos. Su éxito —y la capacidad de cumplir con el objetivo principal de proporcionar una protección adecuada a los refugiados— depende de muchos factores.

Son los Estados los principales responsables de los refugiados y, por tanto, de la determinación de la condición de refugiado (DCR), pero es ACNUR quien se encarga de llevarla a cabo cuando estos no están dispuestos o capacitados para hacerlo. En un periodo de 20 años (1998-2018), se ha producido alguna forma de traspaso de la DCR por parte de ACNUR en al menos 30 países¹. Además, en el marco del Pacto Mundial sobre los Refugiados, ACNUR ha establecido un Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo para ayudar a más Estados a crear o desarrollar sus sistemas nacionales de DCR durante los próximos años.

A pesar de esta tendencia tan evidente, no se ha llevado a cabo un examen sistemático de los trasposos para evaluar y comparar la calidad de la toma de decisiones y de la protección antes y después. La mayor parte de la bibliografía disponible sobre el tema se concentra en los propios informes de evaluación de ACNUR² que tienden a no evaluar las implicaciones de la toma de decisiones y de la protección de los refugiados de manera más general, y tampoco tienen en cuenta las opiniones de todos los actores relevantes, entre ellas las de los Gobiernos, las ONG y las organizaciones de la sociedad civil y, lo que es más importante, las de los solicitantes de asilo y refugiados. Hay muy pocos estudios independientes sobre la materia.

Nuestro proyecto de investigación titulado “Recognising Refugees” (Reconociendo a los Refugiados)³ ha evaluado las prácticas llevadas a cabo en Kenia y Turquía, dos Estados a los que ACNUR les ha “traspasado” recientemente la DCR. Aunque los elementos distintivos que intervienen en los diferentes trasposos pueden variar y este breve artículo no puede ofrecer una visión general, sí estudia algunas de las cuestiones relativas a los trasposos y las analiza de cara a los procesos de transición que se están desplegando en ambos países.

Pregunta 1: ¿Reducirá el traspaso de la DCR la carga financiera de ACNUR?

Aunque los Gobiernos estén dispuestos a asumir la DCR, es posible que no estén tan preparados para asumir todos los costes asociados. Por

ejemplo, desde 2014, cuando comenzó realmente el traspaso en Kenia, ACNUR ha estado financiando la mayor parte de las operaciones de la Secretaría de Asuntos sobre los Refugiados, incluidos el pago de los salarios y la formación de su personal, la instalación de la infraestructura necesaria y la transferencia de la base de datos de la DCR. Hasta la fecha, el Gobierno no ha incorporado a su nómina a la mayor parte del personal operativo de dicha Secretaría, sino que lo ha clasificado como personal de proyectos cuyos salarios paga ACNUR. Algunos de estos empleados confesaron que esta incertidumbre e inseguridad laboral afectaba a su compromiso con este trabajo y que siempre estaban buscando mejores oportunidades en otros lugares. Como consecuencia, el Gobierno estaría teniendo problemas para retener a estos trabajadores capacitados, lo que les obliga a seguir formando constantemente a nuevo personal.

En Turquía, a pesar del traspaso oficial de la DCR en septiembre de 2018, el presupuesto de ACNUR destinado a la determinación de la condición de refugiado ha seguido aumentando. Según las estadísticas de esta organización, en 2018, sus gastos relacionados con la determinación de la condición de refugiado ascendieron a 341 808 dólares estadounidenses; tras la declaración oficial del traspaso de la DCR, esta cifra superó el millón de dólares en 2019; y, en 2020, su presupuesto para la DCR fue de más de 5 millones. Ello se debe a que, en 2018, ACNUR todavía tuvo que seguir trabajando en la revisión de 3470 expedientes de casos en proceso de evaluación, y asumió otras 2640 solicitudes más que debían ser procesadas según unos procedimientos combinados de DCR y de reasentamiento⁴.

Pregunta 2: ¿Cómo de rápido y de forma íntegra se puede transferir el proceso de DCR?

A pesar de que el concepto de “traspaso” sugiere que debe darse la condición específica de asumir la plena responsabilidad de la DCR, en la práctica suele tratarse de un proceso gradual, y rara vez cuenta con unas fechas de inicio y de finalización definidas. Incluso en Kenia y en Turquía, donde las autoridades

estatales han asumido la DCR, el traspaso sigue estando en proceso y las líneas que marcan la división de las tareas a menudo se difuminan.

En julio de 2019, ACNUR ya no llevaba a cabo actividades de DCR en el campamento de Kakuma (Kenia) salvo para prestar asistencia técnica al personal de la Secretaría de Asuntos sobre los Refugiados. En Nairobi, sin embargo, ambas instituciones se ocupaban de las solicitudes pendientes y de las nuevas solicitudes. En Nairobi, eran ambas instituciones quienes se estaban ocupando tanto de las solicitudes pendientes como de las nuevas solicitudes. Aunque esta podría haber sido una estrategia administrativa práctica orientada a compartir la responsabilidad por igual, provocó confusión entre los solicitantes de asilo y los refugiados con respecto a quién estaba tramitando sus casos. Un reparto de las tareas basado en las fechas límite designadas habría permitido a ACNUR centrarse en ir sacando adelante los casos atrasados y al Gobierno en ocuparse de los casos más recientes, lo que habría hecho que los solicitantes de asilo supieran con certeza qué institución se haría cargo de su solicitud.

En Turquía, el traspaso se ha planificado desde la aprobación en 2013 de la nueva ley en materia de asilo, la Ley N° 6458 de Extranjería y Protección Internacional. ACNUR inició en 2015 “un traspaso gradual del proceso de registro y determinación de la condición de refugiado” para los refugiados no sirios⁵ y una directiva gubernamental de 23 de junio de 2018 estableció los procedimientos de trabajo de sus oficinas de protección internacional, denominadas “centros de decisión”. Sin embargo, tras el traspaso oficial, en septiembre de 2018, parecía que la infraestructura necesaria no estaba lista; por ejemplo, no había suficientes trabajadores sociales que contaran con la formación adecuada en DCR.

ACNUR ha seguido colaborando con la Dirección General de Gestión de la Migración (DGMM, por sus siglas en inglés) para establecer y reforzar los Centros de Decisión en Ankara y Estambul, así como los equipos móviles, y está trabajando para abrir un nuevo Centro de Decisión Regional en Van. Esta organización también ha seguido impartiendo formación en procedimientos de DCR, evaluación de las pruebas, uso de la información del país de origen y técnicas de entrevista. Uno de los principales obstáculos es que el personal de los centros de decisión cambia con frecuencia y, como consecuencia, existe una necesidad constante de ir formando al personal nuevo. Es probable que el proceso de traspaso

continúe en los próximos años, a menos que el Gobierno decida que ya no necesita la ayuda de ACNUR para facilitar la formación.

Pregunta 3: ¿Permitirá el traspaso de la DCR a las autoridades estatales un mejor acceso a los derechos y la protección?

ACNUR sostiene que “como solo los Estados pueden garantizar una protección integral a los refugiados, así como soluciones duraderas, es esencial que el Estado asuma la responsabilidad de llevar a cabo la DCR de manera sostenible”. Se podría argumentar que los Gobiernos tienden a respetar más las decisiones que toman sus propios organismos y, por tanto, serán más dados a conceder derechos y prestaciones a los refugiados que hayan obtenido su reconocimiento como tales a través de un sistema gubernamental de DCR. Pero esto dependerá, en gran medida, de la seriedad con la que el Ministerio estatal que se encargue de los asuntos que atañen los refugiados se tome su mandato de protección. Además, el proceso de DCR llevado a cabo por las autoridades gubernamentales suele incluir mecanismos independientes de apelación o revisión, mientras que el proceso de apelación de la DCR que ofrece ACNUR no cuenta con una supervisión independiente y no puede ser impugnado ante los tribunales de justicia. Por tanto, un traspaso podría mejorar la protección de los refugiados, pero solo en aquellos Estados en los que exista un grado relativamente alto de independencia judicial y de estado de derecho.

Los traspasos suelen producirse cuando el Estado de acogida tiene sus propias razones políticas para querer que se le vea a cargo de la DCR, e incluso cuando quiere mostrar que está ejerciendo una mayor autoridad o control sobre su agenda de seguridad. Por ejemplo, una vez que el Gobierno de Kenia hubo asumido la DCR, puso fin al reconocimiento oficial de los nuevos solicitantes de asilo somalíes en Dadaab y, en su lugar, comenzó a utilizar un mecanismo para identificar perfiles conocido como *profiling* o “creación de perfiles”, es decir, a inscribirlos en el registro manualmente. Así pues, rara vez la protección de los refugiados es el único motivo para asumir la DCR. ACNUR poco puede hacer frente a la petición de un Estado de hacerse cargo de la DCR, aun incluso si tiene sus reservas en cuanto a las intenciones del Estado con respecto a la protección.

En algunos casos, las ONG y las organizaciones de la sociedad civil pueden intervenir para presionar y defender los derechos de los refugiados. En Kenia, por ejemplo,

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

han presionado para que se reconozca la documentación de los refugiados de forma que se les permita el acceso a la financiación y al plan nacional de cobertura sanitaria. Sin embargo, algunos derechos como el libre tránsito y el derecho al trabajo siguen estando restringidos. Las ONG y las organizaciones de la sociedad civil están promoviendo una nueva ley que amplíe la protección real que se otorga a los refugiados en Kenia. En Turquía, las ONG presionan activamente para defender los derechos de los refugiados, aunque siguen existiendo restricciones, sobre todo en lo que respecta al acceso al derecho al trabajo. Se denuncia que las ONG internacionales se enfrentan a la presión y a la vigilancia de las autoridades estatales. Las negociaciones de traspaso en ambos países excluyeron, en gran medida, a las ONG y organizaciones de la sociedad civil locales, aunque, en Kenia, ACNUR consultó a algunas posteriormente en su evaluación de la transición⁷.

Como demuestran los casos de Kenia y Turquía, el traspaso de la DCR a los Estados no reduce necesaria o inmediatamente la carga financiera de ACNUR, ni tampoco tiene por qué ser un proceso rápido ni que garantice automáticamente la adecuada protección de los refugiados. Tanto en Kenia como en Turquía, el traspaso sigue estando en proceso y merece que se le haga un seguimiento de cerca.

Caroline Nalule caroline.nalule@qeh.ox.ac.uk
Responsable de Investigación

Derya Ozkul derya.ozkul@qeh.ox.ac.uk
Responsable de Investigación

Centro de Estudios para los Refugiados, Universidad de Oxford www.rsc.ox.ac.uk

1. Según las estadísticas anuales de ACNUR, se ha producido el traspaso de la DCR de este organismo a los Gobiernos en Angola, Bosnia-Herzegovina, Burundi, Camboya, Colombia, Chipre, la República Democrática del Congo, Timor Oriental, Ecuador, El Salvador, Gabón, Guatemala, Guinea, Guinea-Bisáu, Kenia, Malta, México, Nicaragua, Niger, Perú, República de Corea, República de Moldavia, Ruanda, Serbia y Montenegro/Kosovo, Sierra Leona, Sudán del Sur, Togo, Uruguay, Vanuatu y Venezuela. Aunque todavía no aparece reflejado en las estadísticas existentes, oficialmente ha tenido lugar también un traspaso en Turquía.
2. Por ejemplo, ACNUR (2015) *Building on the foundation: Formative Evaluation of the Refugee Status Determination (RSD) Transition Process in Kenya* bit.ly/UNHCR-Building-on-foundation.
3. Este forma parte del proyecto *Refugees are Migrants: Refugee Mobility, Recognition and Rights* (RefMig), un premio Horizonte 2020 financiado por el Consejo Europeo de Investigación (subvención número 716968).
4. <https://reporting.unhcr.org/turkey>
5. ACNUR (2015) *Global Appeal 2015 Update: Turkey* www.unhcr.org/5461e60c52.pdf
6. ACNUR, Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 66º período de sesiones, "Refugee Status Determination" (Determinación de la Condición de Refugiado), 31 de mayo de 2016, EC/67/SC/CRP.12. www.refworld.org/pdfid/57c83a724.pdf
7. ACNUR (2015) *Building on the foundation*, supra nota 2, párrafos 183-187.

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

Evangelia (Lilian) Tsourdi

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

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

El impacto indirecto de la OEAA sobre la DCR

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

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

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

¿Qué repercusiones tienen estas actividades?

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

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

Las repercusiones directas: del asesoramiento técnico a la aplicación conjunta

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

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

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

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

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

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

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

Perspectivas de futuro

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

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

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

Evangelia (Lilian) Tsourdi

e.tsourdi@maastrichtuniversity.nl

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

1. Para consultar el mandato legal de la OEAA, véase: Reglamento (UE) N° 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 2010

2. Para ver un resumen de las actividades de la OEAA, consulte su informe anual de actividades (Annual Activity Report) de 2019. bit.ly/EASO-ActivityReport2019

3. <https://training.easo.europa.eu/lms/>

4. bit.ly/EASO-QualityInitiatives

5. Para consultar la propuesta de 2016 de la CE, véase: Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010/COM/2016/0271 final - 2016/0131 (COD) (4 de mayo de 2016).

6. Para leer un análisis más completo, vea Tsourdi E (L) (2020) "Holding the European Asylum Support Office Accountable for its role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?", *German Law Journal* 21, 506–531 <https://doi.org/10.1017/glj.2020.21>

7. Véase, entre otros, Greece Refugee Rights Initiative (2018) *EASO's Operation on the Greek Hotspots: An overlooked consequence of the EU-Turkey Deal*, HIAS-Islamic Relief USA bit.ly/HIAS-Greece-2018; El Centro Europeo por los Derechos Constitucionales y Humanos (2019) "Case Report: EASO's Involvement In Greek Hotspots Exceeds The Agency's Competence And Disregards Fundamental Rights" bit.ly/ECCHR-EASO-case-report-2019

8. Véase Decisión de la Defensora del Pueblo Europeo en el asunto 1139/2018/MDC relativo a la conducta de los expertos durante las entrevistas con los solicitantes de asilo organizadas por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (30 de septiembre de 2019) www.ombudsman.europa.eu/en/decision/es/119726

El uso de directrices nacionales basadas en el derecho jurisprudencial en el reconocimiento de los refugiados fuera del Reino Unido

Makesh D Joshi

El uso de directrices nacionales basadas en el derecho jurisprudencial es, actualmente, un instrumento muy instaurado en el reconocimiento de los refugiados en el Reino Unido, y los abogados, los órganos decisorios públicos y los jueces independientes recurren a estas resoluciones judiciales. Hoy en día, existen más de 300 casos orientativos nacionales de más de 60 países con respecto a los solicitantes de asilo. Estos son de dominio público, se encuentran en los sitios web de tribunales y juzgados¹ y están clasificados por país con enlaces a una copia completa de la resolución judicial de cada caso.

Se introdujeron, en 2002, en el proceso para la determinación de la condición de refugiado en el Reino Unido para dar coherencia a la toma de decisiones cuando se observen los mismos problemas y pruebas (u otros similares) para los solicitantes a título individual con respecto a sus países de origen. Cuando se aplican en el Reino Unido, van más allá de ser una mera fuente de información sobre los países de origen y ofrecen además unas directrices consideradas con carácter de doctrina para el proceso de determinación de la condición de refugiado (a menos que haya causas justificadas para no atenerse a ellas)².

Como recurso de libre acceso, estas resoluciones judiciales pueden ser, y están siendo, utilizadas por algunos órganos decisorios en el proceso de reconocimiento de refugiados fuera del Reino

Unido. En caso de atenerse a ellas, es importante asegurarse de estar teniendo en cuenta la más reciente resolución judicial sobre esa cuestión y de que el órgano decisorio también tenga otras debidamente en cuenta, así como cualquier nuevo indicio del país de origen que haya surgido desde que se resolviera el caso que pueda servir de orientación y que pueda ser relevante. También es fundamental que se valoren los hechos específicos de la solicitud individual. La Guía de mejores prácticas de apelación en materia de asilo y derechos humanos (Best Practice Guide to Asylum and Human Rights Appeals)³ ofrece unas útiles directrices sobre la forma en que un caso orientativo puede aplicarse a una solicitud individual.

Aunque está claro que no sientan jurisprudencia en los procesos de reconocimiento de los refugiados fuera del Reino Unido, las resoluciones judiciales nacionales orientativas deben entenderse como una fuente de información de libre acceso.

Makesh D Joshi
Reino Unido

1. El listado más reciente, publicado en septiembre de 2020, se encuentra disponible en bit.ly/UK-country-guidance-Sept2020
2. Véase Guidance Note 2011 No 2 (Nota orientativa 2011 n° 2) del Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) bit.ly/guidance-note-2
3. Henderson M, Moffatt R and Pickup A (2020) *Best Practice Guide to Asylum and Human Rights Appeals* www.ein.org.uk/bpg/contents

El empleo de comisiones compuestas por varios miembros para abordar las complejidades de la DCR

Jessica Hambly, Nick Gill y Lorenzo Vianelli

Los estudios realizados en diversas jurisdicciones europeas sugieren que el empleo de comisiones judiciales compuestas por varios miembros en la fase de apelación mejora la calidad y la equidad de la DCR.

Las apelaciones contra los fallos negativos en los procesos de determinación de la condición de refugiado (DCR) son un componente esencial de los procedimientos de asilo justos y proporcionan una supervisión de la calidad y la exactitud de las decisiones iniciales que resulta crucial. Y, sin embargo, una tendencia preocupante que se da entre los firmantes de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

de 1951 es que los Estados luchan por ver cómo hacer las apelaciones lo más rápido y barato posible. Una táctica clave ha sido la reforma y reconfiguración de los órganos de apelación, sobre todo en lo que respecta a la identidad y el número de jueces participantes.

Nuestros hallazgos, basados en entrevistas y datos observacionales extraídos del Proyecto ASYFAIR¹, señalan que los apelantes, sus

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

representantes legales y los jueces aprecian el trabajo en equipos multilaterales en esta compleja área del derecho, un área que a) a menudo depende de la evaluación de la credibilidad, b) depende de altos niveles de discreción, y c) está impregnada por la cultura de la negación y la incredulidad. Aunque muchos Estados están volviendo a los procedimientos en los que interviene un único juez para así reducir costes y ganar eficiencia, los elementos colaborativos ayudan a promover la toma de decisiones precisas y de alta calidad, y las futuras políticas deberían reflejar esto.

Un efecto mediador

Los sistemas jurídicos democráticos de todo el mundo reconocen que los asuntos de gran importancia deberían ser deliberados y decididos por una comisión de decisores, y no por un solo juez. Cuanto más “subamos” en un sistema jurídico y cuanto mayor sea la importancia de la cuestión jurídica, mayor será el número de jueces que se asignen normalmente al caso. En las apelaciones en materia de asilo, lo que está en juego es de tal importancia que solo el más alto grado de decisión justa y equitativa será suficiente. Pero cuando se trata de la creación y composición de estructuras de adjudicación de las apelaciones en materia de asilo, observamos un preocupante cambio hacia la racionalización. Esto reduce lo que consideramos como controles necesarios en los altos niveles de discreción implicados en la evaluación de la credibilidad y la determinación de las solicitudes de asilo.

Los estudios académicos cuantitativos han demostrado sistemáticamente que algunos jueces son mucho menos dados que la mayoría a conceder protección a los refugiados². Nuestro propio trabajo cualitativo, además, ha revelado la ocasional falta de conocimiento de los jueces y su consiguiente trauma, así como casos de mala praxis durante las apelaciones, entre ellas gritos, burlas y risas a costa de los apelantes, no prestarles atención y no darles la oportunidad de compartir sus pruebas. En estas situaciones, la participación de otros jueces puede tener un efecto mediador indispensable.

Tres de las jurisdicciones europeas de asilo estudiadas por ASYFAIR —Francia, Grecia e Italia— actualmente utilizan con cierta regularidad algún tipo de comisión judicial en la primera fase de apelación. En **Francia**, en el Tribunal Nacional de Derecho de Asilo, en el marco del “procedimiento ordinario”, un presidente competente se sienta junto con dos asesores, uno nombrado por el vicepresidente

del más alto tribunal administrativo francés (Conseil d'État) y el otro (a menudo un académico con conocimientos especializados jurídicos o geopolíticos) designado por ACNUR. Hasta 2015, todas las vistas orales en primera instancia eran oídas por una comisión. Las reformas introducidas en 2015 significan ahora que de las apelaciones que pasan a vistas orales, solo en torno a dos tercios son oídas por una comisión, y las que se consideran menos fundadas (mediante un proceso de selección que es en sí mismo problemático) se canalizan en un procedimiento acelerado de un solo juez. En una sentencia de junio de 2020, el Conseil d'État reconoció la importancia procesal de las comisiones judiciales para proporcionar un mayor nivel de justicia, y suspendió una medida (adoptada supuestamente como respuesta a la COVID-19) que habría significado que todas las apelaciones vistas por el Tribunal Nacional de Derecho de Asilo se llevaran a cabo mediante el procedimiento acelerado de juez único. Esta decisión del Conseil d'État confirmó que la suspensión de las vistas orales ante comisiones judiciales debe ser la excepción y no la norma.

Nuestro trabajo de campo analizando las comisiones judiciales en Francia mostró que unos jueces profundizaban en las líneas de interrogatorio de los otros cuando detectaban lagunas o cuando algo no estaba suficientemente claro. Los jueces que contaban con diferentes especializaciones a menudo se complementaban entre sí y aplicaban diferentes perspectivas y enfoques al abordar las pretensiones a través de sus interacciones durante las vistas orales.

En **Grecia**, los Comités de Apelación están formados actualmente por dos jueces administrativos más un miembro independiente que tiene experiencia en el campo de la protección internacional, los derechos humanos o el derecho internacional y que es designado por ACNUR o por el Comisionado Nacional de Derechos Humanos. Los datos de nuestra entrevista sugieren que el miembro independiente (que también puede ser un investigador social) hace uso de su experiencia para concienciar a los demás jueces, quienes, en las palabras de un encuestado, como especialistas en derecho administrativo, “no necesariamente saben de asilo”. Uno de nuestros entrevistados griegos (un antiguo miembro independiente del Comité de Apelaciones) explicó cómo había ayudado este enfoque interdisciplinario, señalando que los sociólogos podían ofrecer ideas, especialmente en lo que respecta a las

evaluaciones de la credibilidad, y que su visión más flexible podría aportar dimensiones culturales de las que tal vez carezca alguien que solo tenga formación jurídica.

Los datos de **Italia** corroboraron además la opinión de que la responsabilidad colegiada proporcionaba cierto nivel de salvaguarda en una jurisdicción en la que los hechos y el derecho suelen estar abiertos a ser interpretados de muchas maneras diferentes. Los jueces nos dijeron que valoraban tener la oportunidad de discutir y debatir con otros jueces y que las comisiones ofrecían una salvaguarda contra las lagunas en los conocimientos o las preferencias individuales.

Evitar la politización

Las experiencias tanto en Grecia como en Italia muestran lo vulnerables que son las comisiones a la politización. En Grecia, antes de 2016, los comités de apelación compuestos por tres miembros incluían dos independientes y un funcionario designado por el Gobierno. En respuesta a las decisiones del Comité de Apelación que declaró que Turquía no era un tercer país seguro (lo que contradecía el supuesto en el que se sustenta el acuerdo UE-Turquía), el Parlamento griego reformó los comités y redujo el número de expertos independientes en derechos humanos³. Uno de esos expertos e investigadores encuestados calificó esto como “un grave atentado contra la independencia del Comité”. Tras esta reforma, en la segunda mitad de 2016, los índices de éxito en las apelaciones en Grecia cayeron⁴ de un 15,9 % en el año anterior a poco más del 1 %.

En Italia, se introdujeron comisiones judiciales en el proceso de apelación de cuestiones de asilo en 2017. Los apelantes siguen compareciendo ante un solo juez, pero las decisiones las toma ahora una comisión compuesta por tres jueces profesionales. Sin embargo, lo que a primera vista podría considerarse como una mejora de los procedimientos que cuentan con un solo juez, en realidad, tuvo un coste, ya que fue parte de una controvertida reforma que pretendía acelerar los procedimientos de asilo y aumentar las deportaciones. La reforma también abolió un segundo nivel de apelación y dictaminó que las vistas orales presenciales ya no serían la regla⁵.

Hacer que las comisiones funcionen de manera efectiva

También es necesario tener en cuenta diversas preocupaciones con respecto a las prácticas

para que las comisiones funcionen y sean efectivas. En primer lugar, los jueces italianos observaron que las deliberaciones de las comisiones llevaban más tiempo que trabajar de forma individual, lo que implica que estas deben contar con los recursos adecuados. En general, las comisiones solo pueden funcionar si se puede reservar tiempo judicial suficiente. Se trata de una cuestión de recursos y, en última instancia, de la voluntad política de cumplir con seguridad con las obligaciones internacionales.

En segundo lugar, es probable que las comisiones funcionen mejor cuando se establecen dentro de una cultura profesional dinámica de intercambio y apertura. Sin esto, existe la posibilidad de que —paradójicamente— las comisiones puedan contribuir, en realidad, a homogeneizar y perpetuar otras culturas de toma de decisiones menos deseables. Además, en los centros más pequeños o más remotos habilitados para llevar a cabo las vistas orales con un grupo general de jueces más reducido, las posibilidades de que las comisiones judiciales sean presenciales son limitadas. Los jueces itinerantes o las comisiones rotativas podrían ser la solución o, incluso, si resultara imposible incluir a varios jueces en la propia vista, podría ser beneficioso concienciar a cada uno de ellos acerca de cómo razonan otros colegas de profesión, fomentando el trabajo en grupo durante las actividades formativas.

En tercer lugar, debería prestarse especial atención a la forma en que se comunican los miembros de una comisión entre sí, y dichos miembros y el apelante. Comparecer ante una comisión puede hacer que se diluyan las interacciones personales entre los mediadores y los apelantes. Es posible que el apelante apenas interactúe durante un par de minutos con cada juez, y puede que el interrogatorio parezca inconexo o contradictorio. También existe la tentación de que los miembros de la comisión hablen entre sí, a menudo en un idioma que no habla el apelante, lo que hace que el solicitante se sienta excluido o no esté seguro de lo que han dicho. La emisión de unas directrices claras para los jueces de la comisión acerca de cómo comunicarse entre sí y con el apelante limitarían estas prácticas.

La evidencia sugiere que las apelaciones en cuestiones de asilo mejoran la calidad, la precisión y la equidad de las sentencias cuando se escuchan múltiples opiniones en las deliberaciones. Las comisiones judiciales ofrecen un método oficial para garantizar que

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

esto sea así, pero hay otras oportunidades para que diversas perspectivas tengan su papel. Por ejemplo, *los relatores* independientes pueden ayudar a los jueces a desglosar los hechos y aplicar la ley. La capacitación laboral continua, la observación y la retroalimentación entre compañeros de profesión y las oportunidades de intercambio a través de redes judiciales nacionales e internacionales también pueden contribuir a moderar los riesgos de la toma de decisiones por parte de un solo juez. Tampoco deberíamos obviar la importancia de las reuniones y debates informales entre jueces. Los centros más grandes donde se celebran vistas y los que disponen de instalaciones como bibliotecas y otros espacios comunes pueden ayudar a fomentar este tipo de interacción, así como la costumbre de hacer una pausa para comer.

Habría que pensar bien estas medidas. Sin embargo, teniendo en cuenta lo mucho que está en juego en el proceso de DCR, la evidencia de la variabilidad entre los resultados y la complejidad y la carga discrecional que el derecho de los refugiados suele suponer para los jueces, trabajar en comisiones puede ayudar a salvaguardar la justicia y, en última instancia, a salvar vidas.

Jessica Hambly Jessica.Hambly@anu.edu.au

Becaria postdoctoral en Derecho, Universidad Nacional Australiana

<https://law.anu.edu.au/people/jessica-hambly>

Nick Gill n.m.gill@exeter.ac.uk

Profesor de Geografía Humana, Universidad de Exeter https://geography.exeter.ac.uk/staff/index.php?web_id=Nick_Gill

Lorenzo Vianelli lorenzo.vianelli@uni.lu

Investigador postdoctoral, Universidad de Luxemburgo https://www.uni.lu/research/fhse/dgeo/people/lorenzo_vianelli

1. Auspiciado por la Universidad de Exeter (profesor-investigador principal Nick Gill), financiado por el programa de investigación e innovación del Consejo Europeo de Investigación "Horizonte 2020": beca nº StG-2015_677917. El trabajo de campo se realizó en Francia, Alemania, Italia, Reino Unido, Bélgica, Austria y Grecia. <https://asyfair.com/>
2. Véase por ejemplo Rehaag S (2012) "Judicial review of refugee determinations: The luck of the draw", *Queen's LJ*, 38, 1; Ramji-Nogales J, Schoenholtz A I y Schrag P G (2007) "Refugee roulette: Disparities in asylum adjudication", *Stanford. Law Review*, 60, 295.
3. "Greece: Appeal rules amended after rebuttal of Turkey's safety", *Asylum Information Database*, 16 de junio de 2016 bit.ly/AIDA-Greece-160616
4. Consejo Griego para los Refugiados "Regular Procedure: Greece" bit.ly/Greece-RegularProcedure
5. Decreto ley 13/2017 convertido en ley por la Ley 46/2017. Sin embargo, establece una lista de casos en los que las audiencias en persona son obligatorias.

El reconocimiento de los refugiados en Grecia: las políticas sometidas a examen

Angeliki Nikolopoulou

Las reformas del sistema de asilo de Grecia mejoraron, en un principio, la ecuanimidad y el grado de independencia de la DCR, pero las reformas posteriores vuelven a plantear interrogantes.

Antes de 2013, la responsabilidad de la determinación de la condición de refugiado (DCR) en Grecia, uno de los principales puntos de entrada a Europa para los inmigrantes indocumentados y los solicitantes de asilo, había recaído tradicionalmente en su policía y en el ministerio responsable de cuestiones de orden público. El sistema de asilo del país era ampliamente criticado por su ineficacia, la falta de garantías, las dilatadas detenciones en masa en condiciones precarias y la resistencia, lo que generó temor y desconfianza entre quienes necesitaban protección internacional. Estas deficiencias llevaron al Tribunal Europeo de Derechos Humanos a condenar al país por la devolución y el trato inhumano o degradante de los solicitantes de asilo; las

deficiencias sistémicas de sus procedimientos de asilo fueron confirmadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹.

Bajo presión de la UE y de la comunidad internacional, Grecia creó, en 2010, un Plan Nacional de Asilo y Migración y se comprometió a reformar su sistema de asilo mediante el establecimiento de unas autoridades civiles responsables en materia de asilo que fueran independientes, que se encargaran de la DCR: el Servicio de Asilo en primera instancia y el Organismo de Apelación en segunda. El Plan contó con el apoyo, entre otros, de la Comisión Europea, ACNUR y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OÉAA). La necesidad de una DCR independiente era un elemento central de la estrategia del Plan, y la OÉAA y ACNUR



Solicitantes de asilo en condiciones de hacinamiento en la oficina de empadronamiento/centro de acogida de Moria, Lesbos, antes del incendio de septiembre de 2020.

brindaron una ayuda considerable, en gran medida, a través de la formación y el intercambio de conocimientos, y también a nivel financiero. A través de sus alianzas con las ONG, ACNUR también favoreció el desarrollo de la capacidad del personal e informó a los recién llegados en los puntos de entrada y a los que se encontraban custodiados en los centros de detención.

Pero los complejos cambios legislativos y administrativos necesarios, junto con las limitaciones financieras debido a la grave recesión, provocaron que la transición al nuevo régimen fuera lenta. Durante una fase inicial de transición, que duraría hasta junio de 2013, la policía mantuvo las competencias para llevar a cabo la inscripción en el registro y la DCR en primera instancia. Se permitió que hubiera representantes de ACNUR en las entrevistas y que formularan preguntas a los solicitantes, lo que mejoró su nivel de calidad². Sin embargo, el número de personas que obtuvieron el reconocimiento en primera instancia siguió estando cercano a cero. Las opiniones de ACNUR sobre los casos solo eran a título consultivo; las autoridades griegas se reservaban las competencias para tomar decisiones y, en gran medida, no estaban dispuestas a otorgar la protección internacional. A modo de ejemplo, en 2012, solo se concedió la condición de refugiado o protección subsidiaria en primera instancia a dos de los 152 solicitantes sirios³. Por otro lado, el establecimiento de comités de apelación independientes dio lugar a una tasa de reconocimiento del 32 % en el plazo de un año⁴.

Los nuevos Comités de Apelación los formaban tres miembros: un funcionario público,

un jurista especializado en derecho de los refugiados/derechos humanos (elegido entre un grupo de expertos preparado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH)⁵ y un segundo jurista nombrado por ACNUR. Se salvaguardó la independencia e imparcialidad de los Comités mediante unos criterios de selección específicos y un sólido proceso en su ejecución. Por poner un ejemplo, el director de cada Comité era seleccionado por un grupo de expertos con la participación del Defensor del Pueblo independiente de Grecia, de miembros de la comunidad académica y de ACNUR. Además, los miembros de los Comités gozaron de plena independencia en el desempeño de sus funciones.

Este plan trajo consigo unas mejoras en cuanto a calidad y equidad de la DCR y elevó las tasas de reconocimiento: por ejemplo, durante los primeros meses en que se establecieron dichos comités, casi todos los sirios, somalíes y eritreos cuyas solicitudes habían sido rechazadas en primera instancia recibieron protección internacional en segunda instancia. Aunque muchos refugiados siguieron evitando el sistema de asilo griego, debido a los problemas de acceso y a unas políticas de recepción e integración inadecuadas, estas reformas contribuyeron a restablecer, en cierta medida, la confianza de los refugiados en el sistema.

El enfoque basado en zonas críticas

Cuando observamos las reformas del sistema de asilo griego, debemos verlas en el contexto de la llamada crisis de los refugiados de 2015, cuando casi un millón de personas procedentes de Siria y otros países llegaron a Grecia a través de Turquía, principalmente por las islas del Egeo oriental, y se fueron desplazando a través de la península y de la región occidental de los Balcanes hacia otros Estados de la UE. Esta situación aumentó la presión política en el seno de la UE para que se adoptara una política de asilo e inmigración más restrictiva, lo que dio lugar al acuerdo UE-Turquía de 2016. En virtud de este acuerdo, todos los nuevos migrantes irregulares que llegaran a las islas griegas —a los cuales trasladarían entonces a las “zonas críticas” operativas en las principales islas del Egeo oriental— serían devueltos a Turquía. Aunque el Tribunal General de la Unión Europea dictaminó posteriormente que el acuerdo no era vinculante⁶, la legislación y las prácticas griegas cambiaron de la noche a la mañana para cumplir con él.

Las peticiones de DCR que se presentan en territorio continental griego se tramitan sobre una base meritatoria, de forma individualizada,

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

independientemente de la nacionalidad del solicitante. Sin embargo, en el caso de las solicitudes presentadas en las islas del Egeo oriental por los sirios que llegan desde Turquía por mar después de la entrada en vigor del acuerdo, se examina su admisibilidad sobre la base (establecida en el acuerdo UE-Turquía) de que Turquía es un tercer país seguro al que pueden ser devueltos. Hasta finales de 2019, las solicitudes de personas de nacionalidad no siria (que tienen una tasa de reconocimiento superior al 25 %) se rechazaban por motivos de inadmisibilidad tomando como base esta práctica, aunque esto empezó a cambiar ligeramente en 2020. Esta práctica es discriminatoria e injusta, ya que el criterio de admisibilidad se aplica con respecto a la nacionalidad del solicitante y a la fecha y al punto de entrada.

Las solicitudes presentadas por los sirios que llegan desde Turquía se desestiman con arreglo al esquema anterior al aplicar una plantilla estándar para la toma de decisiones que aplica el mismo razonamiento en cada uno de los casos y que se basa en una percepción general y vaga de la seguridad. Esto va en contra de los requisitos impuestos a los Estados de que los solicitantes sean tratados con igualdad, no sean discriminados y que se tenga debidamente en cuenta su temor personal a ser perseguidos o a sufrir un daño grave. Además, el riesgo de devolución no se evalúa con seriedad y, como lo demuestra mi propia experiencia y los hallazgos de otros, muchas decisiones se basan en información sobre los países de origen que no refleja la situación política actual ni el trato real que reciben los refugiados en Turquía. El tránsito en Turquía, que apenas dura unas pocas semanas o meses, sin acceso a una protección efectiva, se considera suficiente para establecer un vínculo adecuado entre la persona y el país de tránsito y provoca que se desestime su solicitud. Este concepto distorsiona aún más el verdadero significado de la Convención de 1951, que no exige que los refugiados lleguen directamente de su país de origen al país de acogida⁷.

Al revocar algunos de estos fallos negativos, los Comités de Apelación independientes refutaron la presunción de seguridad en vista de los hechos y circunstancias individuales de cada caso y a partir de una evaluación más cuidadosa de la información sobre los países de origen disponible.

Sin embargo, poco después del lanzamiento del nuevo sistema de asilo, se plantearon cuestiones sobre el carácter equitativo e independiente de las autoridades. Una nueva

reforma llevada a cabo en junio de 2016 introdujo, entre otros aspectos, restricciones al derecho a una vista oral personal en el proceso de apelación, el traspaso de las competencias para la concesión del estatuto humanitario de los Comités de Apelación al Ministro del Interior, e hizo que se ejerciera una presión indebida sobre la CNDH para que se apresurara a contratar expertos (y para que, cuando no pudieran cumplir con el plazo requerido, fuera el ministro directamente quien llevara a cabo los nombramientos). También se modificó la composición de los Comités de Apelación independientes de manera que dos de los miembros serían jueces administrativos, mientras que solo el miembro restante sería un experto de ACNUR/CNDH. Se produjo una degradación de los conocimientos especializados en materia de asilo, inmigración y derechos humanos, que pasaron de ser un requisito para los nombrados a ser solo un mérito. Los comités también están ahora exentos de la obligación de presentar informes periódicos al Defensor del Pueblo griego, lo que plantea dudas sobre el control efectivo por parte de la Administración.

18 miembros de los Comités —casi un tercio del total— se quejaron públicamente de estas reformas y pusieron en duda la independencia e imparcialidad del nuevo plan además de criticar que el acuerdo UE-Turquía no se ajusta a la legislación y sentencias europeas e internacionales en materia de derechos humanos⁸. La sustitución de los expertos por miembros de la judicatura sin la necesaria experiencia y conocimientos sigue siendo controvertida. Mientras redactamos este escrito, el único miembro experto del Comité de Apelación que quedaba ha sido sustituido por otro juez administrativo, por lo que ahora su composición es plenamente judicial. El Consejo de Estado griego ha dictaminado que las reformas se ajustan a la Constitución y a los derechos humanos. Al hacerlo, ha aceptado la legalidad de las sentencias basadas en la aceptación de Turquía como país seguro, lo que ha sido especialmente controvertido entre los profesionales del derecho y la comunidad académica.

Preguntas sobre el papel de la OEAA

Tras el acuerdo UE-Turquía, se desplegaron equipos de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) en las zonas críticas de Grecia con el fin de prestar asistencia y ofrecer conocimiento especializado al Servicio de Asilo griego en la gestión de las solicitudes de asilo. Sin embargo, sus competencias se han ampliado significativamente más allá de las originales:

ahora realizan entrevistas para evaluar su admisibilidad y como parte del procedimiento ordinario (para examinar los puntos a favor de cada solicitud); actúan como relatores en los Comités de Apelación; emiten dictámenes basados en los expedientes personales de los solicitantes; y se encargan de otras tareas relacionadas con la tramitación de las solicitudes. Su papel en este procedimiento da lugar a retos relacionados con los derechos fundamentales.

En relación con lo anterior, el Defensor del Pueblo Europeo ha expresado su preocupación por el grado de participación del personal de la OEAA en la evaluación de las solicitudes de asilo en las zonas críticas y por la calidad y equidad procesal de las entrevistas donde se evalúa su admisibilidad. También ha constatado que, debido a la influencia *de facto* que la participación de la OEAA ejerce sobre las decisiones adoptadas por las autoridades de los Estados miembros de la UE que se encargan de las cuestiones de asilo (prohibida en virtud del reglamento fundacional de la OEAA), se está “alentando políticamente a la organización para que actúe de una manera que podría decirse que no se ajusta a su verdadera función oficial”⁹. Además, el hecho de que el personal de la OEAA no tenga el mismo nivel de independencia que los miembros de los Comités de Apelación menoscaba aún más las garantías procesales.

La COVID-19 y otras amenazas

La pandemia de COVID-19 ha llevado a la suspensión de los procesos de inscripción y entrevistas para la DCR en Grecia y supone más obstáculos a la hora de proporcionar asistencia jurídica y representación legal, lo que, a su vez, afecta al derecho a la asistencia y representación legal efectiva que también influye en el derecho a un recurso efectivo. El examen de las apelaciones pendientes ha continuado a pesar de la imposibilidad en la práctica de que los solicitantes se reúnan con abogados, de que se puedan conseguir con antelación los expedientes de asilo y de que se hagan preparativos antes de que se lleve a cabo. A pesar de ello, los abogados denuncian presiones por parte de los trabajadores sociales para que no participen en las entrevistas debido a los requisitos de distanciamiento social, por lo que es posible que algunas entrevistas hayan tenido lugar sin que los solicitantes contaran con representación legal. Mientras tanto, cientos de solicitantes que se encuentran en las zonas críticas han visto desestimadas sus solicitudes.

El enfoque restrictivo de la protección, como se ve en el procedimiento vigente de DCR y la

política basada en las zonas críticas, va de la mano de la actual construcción de nuevos campamentos cerrados en Grecia —ahora como respuesta a la pandemia y tras los incendios que destruyeron el campamento de Moria—, su abolición del estatuto humanitario y la degradación adicional de la calidad e independencia del sistema del país. La reciente cobertura informativa alude a posibles cambios, entre ellos que el servicio de asilo participe en el retorno de aquellos cuyas solicitudes hayan sido denegadas. El viceministro de Inmigración y Asilo de Grecia ha pedido que la Unión Europea introduzca una cláusula de devolución que puedan aplicar a su propia discreción los Estados de la Unión Europea que se encuentran en primera línea y que están sobrecargados¹⁰. Por lo pronto, la UE hace la vista gorda ante las denuncias generalizadas de que se están rechazando solicitudes en Grecia y en otros lugares de la UE. Esto nos obliga a reflexionar acerca de cómo surgió la necesidad de un Plan Nacional de Asilo y Migración para Grecia, en primer lugar, y qué medidas deben adoptarse para garantizar ahora la equidad y la independencia de su proceso de DCR.

Angeliki Nikolopoulou annikolopoulou@yahoo.com
Abogada en el Colegio de Abogados de Tesalónica
www.linkedin.com/in/angeliki-nikolopoulou-a957941b6/

1. TEDH [Gran Sala], *M.S.S. contra Bélgica y Grecia*, 2011 bit.ly/ECTHR-MSSvBelgiumGreece2011; TJUE [Gran Sala], C-411/10, 493/10 N.S. y otros, 2011 bit.ly/CJEU-NSandOthers2011
2. AIDA (junio de 2013) *National Country Report: Grecia*, pág. 22 www.asylumineurope.org/reports/country/greece
3. ACNUR (Grecia) (2013) *Syrians in Greece: Protection Considerations and UNHCR Recommendations* www.refworld.org/pdfid/525418e14.pdf
4. Base de datos de información sobre el asilo, Informe Nacional de Grecia, junio de 2013 www.asylumineurope.org/reports/country/greece; véase también ACNUR (2014) “Greece as a Country of Asylum” www.refworld.org/pdfid/54cb3af34.pdf
5. La CNDH es una institución independiente que ofrece asesoramiento y directrices sobre protección de los derechos humanos al Estado griego.
6. Tribunal General de la Unión Europea, comunicado de prensa “Press release No 19.17” bit.ly/GeneralCourt-press-release-19-17
7. ACNUR (2017) *Summary Conclusions on Non-Penalization for Illegal Entry or Presence: Interpreting and Applying Article 31 of the 1951 Refugee Convention* www.refworld.org/docid/5b186f40.html
8. <https://thepressproject.gr/epistoli-melon-epitropis-prosfugon/>
9. Defensor del Pueblo Europeo “Decision in case 735/2017/MDC”, 7 de julio de 2018 www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/98711; véase también FRA (2019) *Update of the 2016 opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy* bit.ly/FRA-opinion-update-hotspots-2019
10. Aggelidis D “Outrageous request to the EU for legalizing pushbacks”, *EfSyn*, 5 de junio de 2020 [en griego] bit.ly/EFSYN-Aggelidis-05062020

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

El reconocimiento de la condición de refugiado: no siempre se busca

Derya Ozkul

Algunos refugiados sirios en el Líbano han optado por no inscribirse en el registro de ACNUR porque creen —a menudo con razón— que el reconocimiento de su condición de refugiados menoscabará su libertad y el acceso a la asistencia humanitaria de su familia.

El camino hacia la determinación de la condición de refugiado suele estar lleno de obstáculos que incluyen muchas entrevistas y largas esperas. Cuando a los refugiados se les aplica el reconocimiento grupal, el proceso se vuelve relativamente más sencillo y puede ser más eficiente para todas las partes. Pero cuando el organismo que se encarga de dicho reconocimiento es ACNUR, puede haber desacuerdos entre la organización y el Gobierno, incluso sobre colectivos de refugiados concretos.

En el Líbano, por ejemplo, ACNUR dotó a todos los solicitantes de asilo procedentes de Siria (excepto a los palestinos y a aquellos a los que pudieran aplicarse exclusiones) de certificados de refugiado tras una breve entrevista de selección. Pero, a medida que iba aumentando el número de refugiados sirios, las tensiones entre el Gobierno libanés y ACNUR se intensificaron y, en 2015, ordenó a la organización internacional que dejara de conceder el reconocimiento a todos los nacionales sirios. Como consecuencia, aquellos que no habían llegado al Líbano o no se habían inscrito en ACNUR antes de enero de 2015 no pudieron conseguir un certificado de refugiado. ACNUR empezó a expedir volantes de cita con un código de barras (*shifra*) a los sirios que se acercaban a sus instalaciones después de esa fecha. Dicha *shifra* permitía el acceso a la ayuda financiera y a otras formas de asistencia que ACNUR ofrecía a los refugiados reconocidos, pero no al certificado de refugiado.

Como parte de nuestro proyecto de investigación sobre los aspectos jurídicos y políticos de los regímenes de reconocimiento de los refugiados también analizamos cuál era la percepción que los solicitantes de asilo y los refugiados tenían del proceso de reconocimiento y cómo tomaban sus decisiones sobre inscribirse o no en el registro ante las autoridades¹. Como dato interesante, hallamos que algunos sirios (incluso entre los que habían tenido la opción de obtener el reconocimiento antes de 2015) optaron por no acudir a ACNUR². En este artículo analizamos las tres razones principales

para tomar esa decisión: la preocupación sobre cómo la condición de refugiado afectaría el acceso a la asistencia humanitaria; el temor a compartir datos; y el miedo a no poder volver a Siria de visita. Admitimos que estos hallazgos se basan únicamente en las percepciones de los propios solicitantes de asilo y refugiados.

El impacto del reconocimiento en el acceso a la asistencia humanitaria

Ante el creciente número de refugiados sirios que llegaron después de 2012, ACNUR introdujo las “evaluaciones de la vulnerabilidad” con las que asistían económicamente a los refugiados a partir de ciertos criterios de vulnerabilidad. Los refugiados en el Líbano nos dijeron que los responsables del campo de ACNUR les preguntaban muchas cosas: sobre su acceso a alimentos, sus condiciones de vida, empleo, cuestiones de salud y otros asuntos, y que no les quedaba claro qué criterios eran más importantes. Además, como no se publican datos concretos sobre cómo computan esas evaluaciones, los refugiados tenían que hacer sus propias interpretaciones y desarrollar estrategias encaminadas a maximizar su acceso a la asistencia. En las entrevistas, los representantes de ACNUR confesaron que la evaluación del grado de vulnerabilidad es diferente para cada mecanismo de protección. Pero ante la falta de información concreta, muchos refugiados sacaron sus propias conclusiones: que ACNUR ofrecía asistencia económica sobre todo a los hogares encabezados por mujeres, a las familias en las que no había ningún hombre en edad de trabajar y a las que tenían varios hijos o también alguno con discapacidad.

Sin querer, esto provocó que muchos hombres refugiados no se molestaran en inscribirse. En nuestro trabajo de campo nos encontramos con muchas familias de refugiados que habían decidido no inscribirse en el registro de ACNUR a los hombres en edad de trabajar porque consideraban que hacerlo reduciría sus posibilidades de recibir ayuda económica.

Una pareja siria, por ejemplo, nos explicó que habían decidido decirle a ACNUR que estaban separados, aunque seguían viviendo juntos.

A menudo, este tipo de decisiones se tomaban a partir de información que a los refugiados les llegaba por parientes y amigos. Según explicó una familia siria, no se inscribieron porque, tras consultarlo con sus amigos, habían llegado a la conclusión de que ACNUR solo les incluiría en su registro si cumplían con los requisitos para recibir asistencia humanitaria:

“Vinimos al Líbano en 2012 pero no nos inscribimos en el registro hasta 2014. Creíamos que ellos [ACNUR] no nos inscribirían porque no estábamos en situación de necesidad. Cuando vinimos por primera vez, conocí a mucha gente aquí que decía que no aceptaban familias con solo uno o dos niños, así que pensamos que no cumplíamos con los requisitos”.

Otro refugiado sirio que se encontraba en Bar Elias contaba lo siguiente:

“Mis padres se inscribieron en el registro de ACNUR. Mis hermanos y yo no nos inscribimos porque empezamos a escuchar a la gente decir que, si lo hacíamos, ACNUR les suspendería la ayuda a mis padres. Mis padres necesitaban ayuda urgentemente, así que no queríamos ponerlos en peligro”.

De hecho, cuando el hermano del entrevistado intentó inscribirse como miembro adicional de la familia ocho meses más tarde (porque esperaba que él y su esposa pudieran acceder al reasentamiento), su padre recibió un mensaje al día siguiente en el que decía que se suspendería el acceso de la familia a la ayuda alimentaria. No se puede confirmar que exista una relación directa entre estos acontecimientos, pero está claro que la preocupación por cómo el reconocimiento de la condición de refugiado podía afectar al acceso a la asistencia humanitaria ha hecho que algunos opten directamente por no inscribirse en el registro.

Temor por el cruce de datos

Algunos de nuestros entrevistados decidieron no inscribirse porque creían que ACNUR o las autoridades libanesas podrían estar cruzando datos con Siria. Como contó uno de ellos:

“No nos inscribimos nada más llegar [porque oímos]: ACNUR compartirá tu nombre con el régimen sirio y no se te permitirá volver a Siria... el régimen sirio pensará automáticamente que un refugiado es alguien que apoya a la oposición”.

Según el acuerdo entre ACNUR y el Gobierno libanés, la organización comparte los nombres, direcciones y otros datos de carácter personal de los inscritos (pero no sus razones para llegar al Líbano) con el Ministerio de Asuntos Sociales libanés ya que, según afirman, esto ayuda a las autoridades a planificar y diseñar mejores políticas para los refugiados. ACNUR asegura que el intercambio de datos solo puede realizarse con el consentimiento de los refugiados, para lo que existe un protocolo de asesoramiento a los solicitantes de asilo sobre el cruce de datos y un formulario de consentimiento que deben firmar en el momento de su inscripción³.

A pesar de que el Gobierno libanés acordó con ACNUR no compartir datos personales con terceros, y eso incluiría a Siria, algunos de los refugiados que seleccionamos en el proceso de muestreo estaban preocupados por la posibilidad de que su información personal fuera compartida, por razones monetarias o de otro tipo. Como añadió otro sirio que no estaba inscrito en el registro de ACNUR: *“Creo que el Estado libanés sigue estando de parte del Gobierno sirio de todos modos. Así que es muy arriesgado”.* Estas preocupaciones por la seguridad de sus datos son justificables dado el grado notoriamente bajo del estado de derecho en el Líbano.

Miedo a no poder volver a Siria de visita

Varios de nuestros entrevistados declararon que habían decidido no registrarse (o inscribirse solo a algunos miembros de la familia) porque habían oído que si se inscribían en el registro de ACNUR no podrían ir de visita a Siria. Pero ni en la ley ni en la práctica las visitas breves al país de origen ponen fin a la condición de refugiado.

La confusión puede deberse a la práctica concreta de ACNUR de “dar de baja” a los refugiados en el Líbano. Por ejemplo, en el norte del Líbano, desde los primeros días del desplazamiento en 2011, ACNUR fue dando de baja periódicamente las inscripciones de los refugiados sirios que habían regresado a Siria⁴. ACNUR utilizó datos sobre la salida de los refugiados del Líbano que le habían sido proporcionados por el Servicio de Seguridad General (la autoridad responsable de hacer un seguimiento de la entrada de extranjeros al Líbano, así como de su estancia, residencia y salida). Se entrevistó a las personas identificadas para averiguar las razones de su viaje a Siria. Se dio de baja del registro a aquellas cuyos

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

viajes de vuelta se consideró que demostraban que no necesitaban protección o asistencia internacional, incluidas las que “no se mantuvieron en contacto con el organismo”⁵. Sin embargo, no está claro a cuántas reuniones hay que faltar o cuántos viajes a Siria (o de qué duración) pueden dar lugar a esta práctica. Por tanto, las decisiones se tomarían a discreción de trabajadores sociales particulares.

Muchas de las familias que entrevistamos tuvieron que ir a Siria eventualmente para arreglar sus papeles o para seguir comerciando entre el Líbano y Siria, o para cuidar de los familiares mayores y de los que se habían quedado allí. Por ejemplo, una familia con la que hablamos tuvo que arriesgarse a viajar a Siria para tramitar los papeles de su hijo recién nacido. Otra decidió que su hija de 25 años fuera y viniera de Siria con un visado de turista para que se encargase de todas las tareas relacionadas con la familia allí. En otras palabras, poder viajar a Siria era una necesidad para muchos. La falta de información hecha pública por ACNUR acerca de cómo influyen las visitas cortas en calidad de refugiado ha dado lugar a que algunos malinterpreten las prácticas de esta organización y, a su vez, ha influido en su decisión de no solicitar la condición de refugiados.

Inscripción en el registro y residencia

En el Líbano, el principal beneficio aparente de inscribirse en el registro de ACNUR es el grado de protección que ofrece contra la devolución y el acceso a una atención médica limitada. Los refugiados inscritos todavía tienen que presentar una solicitud por separado ante el Servicio de Seguridad General para conseguir el permiso de residencia. Los residentes (especialmente los hombres) suelen ser detenidos en los puestos de control que hay repartidos por todo el país y pueden ser interrogados en cualquier momento por las fuerzas de seguridad. Si no enseñan sus permisos de residencia, corren el riesgo inminente de ser detenidos. Además, se ha denunciado de forma generalizada que se están imponiendo multas de hasta 200 dólares estadounidenses por cada año que los refugiados hayan vivido en el país sin permiso. No existen estadísticas oficiales, pero se sabe que la mayoría de los refugiados inscritos en el registro de ACNUR carecen de permiso de residencia⁶.

Si los refugiados solo cuentan con un certificado de registro expedido por ACNUR,

parece que, en la práctica, queda a discreción del funcionario de seguridad decidir sobre la legitimidad de su residencia. Esto evidencia lo frágil que es, en el fondo, el reconocimiento de la condición de refugiado en un Estado como el Líbano, que no ha ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ni cuenta con una legislación nacional sobre los refugiados. Los documentos expedidos por ACNUR no otorgan el derecho legal a residir o establecerse de forma permanente en el Líbano. Este país solo permite que ACNUR opere allí porque entiende que trabaja para reasentar a los refugiados en terceros países (a pesar del elevado número de refugiados y el reducido número de plazas de reasentamiento disponibles).

La inscripción en el registro de ACNUR se ha vuelto aún más crítica desde que, el 13 de mayo de 2019, el Servicio de Seguridad General decidiera deportar a todos los sirios que hubieran entrado de manera irregular en el Líbano después del 24 de abril de 2019. Desde entonces, se ha exigido a los refugiados que muestren la documentación que demuestre que cuentan con el reconocimiento, que están inscritos o que disponen de otros documentos oficiales para probar que llevan viviendo en el Líbano desde antes de abril de 2019. Si no muestran ninguna prueba, se considerará un indicador de que entraron en el país de forma irregular después de abril de 2019, por lo que se arriesgan a una deportación inmediata. Esta decisión era ampliamente conocida entre los refugiados que entrevistamos, quienes señalaron que, posteriormente, habían limitado aún más su movilidad dentro del país para reducir los riesgos de que las fuerzas de seguridad los pillaran.

Pasos hacia una mayor protección

Nuestro estudio muestra que, aunque inscribirse en el registro de ACNUR aporta algunos beneficios prácticos, los refugiados podrían optar por no inscribirse si consideran que las desventajas superan los beneficios para ellos y sus familias.

La primera cuestión —el acceso a la ayuda— tiene que ver directamente con la necesidad de contar con unos medios de vida sostenibles. Es probable que a los refugiados que cuentan con más posibilidades de acceso al empleo y a los permisos de trabajo les preocupe menos inscribirse en el registro de ACNUR porque, según su percepción, las consecuencias sobre el acceso a la ayuda son menos significativas.

Abordar este problema no es una tarea fácil si tenemos en cuenta que el empleo en sectores no estructurados está muy generalizado en el Líbano. Algunos refugiados atestiguan, por ejemplo, que los costes económicos adicionales de los permisos de trabajo suelen recaer en los propios refugiados y no en sus empleadores.

La segunda cuestión —el temor al cruce de datos— exige que se lleven a cabo unas profundas transformaciones tanto en el enfoque de ACNUR como en el de los Estados con respecto a los datos personales, con el fin de aumentar la confianza por parte de los refugiados. ACNUR debería evaluar sus prácticas de cruce de datos, especialmente en los Estados en que el estado de derecho es sistemáticamente bajo. Incluso la posibilidad del cruce de datos con los Gobiernos de acogida crea angustia a los refugiados y cualquier infracción con respecto al uso de sus datos pondría sus vidas en peligro.

Por último, ACNUR puede abordar los problemas relacionados con los retornos en calidad de visita dando a los refugiados más detalles acerca de sus derechos, especialmente en los Estados en los que la condición jurídica, por la que se les reconoce como refugiados,

es vaga y precaria. Dado que para darles de baja se necesita todo un abanico de normas de procedimiento, ACNUR debería dejar más clara su postura al respecto para que los refugiados puedan ser consecuentes con sus decisiones.

Derya Ozkul derya.ozkul@qeh.ox.ac.uk

Responsable de Investigación, Centro de Estudios para los Refugiados, Universidad de Oxford
www.rsc.ox.ac.uk

1. Este estudio forma parte del proyecto *Refugees are Migrants: Refugee Mobility, Recognition and Rights* (RefMig), un premio Horizonte 2020 financiado por el Consejo Europeo de Investigación (subvención número 716968).
2. Los hallazgos que tratamos en este artículo se basan en 30 entrevistas en profundidad llevadas a cabo con solicitantes de asilo y refugiados en varias zonas del Líbano entre julio y septiembre de 2019. Quisiera dar las gracias a Rita Jarrous y a Watfa Najdi por su asistencia en el trabajo de campo.
3. ACNUR (2015) "Q&A on the data sharing agreement between Government of Lebanon and UNHCR on basic information about Syrian Refugees" bit.ly/GovLeb-UNHCR-data-sharing
4. ACNUR (2011) *Lebanon Update: Situation in North Lebanon, 7-14 de octubre de 2011*, pág. 2 bit.ly/UNHCR-Lebanon-Oct-2011
5. Kullab S (2014) "Borders still open to refugees, UNHCR says", *The Daily Star Lebanon*, 23 de octubre de 2014 bit.ly/Kullab-2014-10-23
6. Véase ACNUR, UNICEF y PMA (2019) "VASyR 2019", según la cual solo el 22 % de los refugiados sirios mayores de 15 años disfrutaban de un permiso de residencia en vigor. <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/73118>

El reconocimiento grupal de los venezolanos en Brasil: ¿un nuevo modelo adecuado?

Liliana Lyra Jubilit y João Carlos Jarochinski Silva

Brasil ha empleado el reconocimiento grupal para otorgar la condición de refugiados a más de 45 700 venezolanos. Las prácticas y tecnologías utilizadas bien podrían representar un hito en la protección de los refugiados, pero siguen preocupando las limitaciones y la falta de atención a las vulnerabilidades.

Brasil ofreció dos vías legales a los venezolanos desplazados que han ido entrando en el país desde 2015. La primera vía conlleva permisos de residencia y la segunda es a través de la condición de refugiado.

La regularización de la condición jurídica de los venezolanos, mediante la concesión de permisos de residencia, se basa en la legislación federal de Brasil para los ciudadanos de los países con los que comparte fronteras, que es un reflejo del acuerdo sobre residencia del MERCOSUR, que permite a los nacionales de los Estados partes vivir en otros países del bloque comercial regional sudamericano. Brasil aplica el permiso de residencia para unas fronteras comunes a aquellos que no

forman parte del MERCOSUR o que, como Venezuela, no aceptaron el acuerdo de residencia en el momento de su adhesión¹. El permiso de residencia que se aplica a los venezolanos tiene una vigencia inicial de dos años, tras los cuales puede renovarse. Si se aprueba su renovación (que dependerá de que se demuestre que es necesario para ganarse la vida y que no se tienen antecedentes penales), el permiso de residencia puede tener una validez indefinida. Con el permiso de residencia, los venezolanos disponen inmediatamente de documentación, por lo que pueden ir y venir de Venezuela si así lo desean.

Los venezolanos que se exilian en Brasil también pueden acceder a la condición de

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

refugiados. De conformidad con la Ley 9474/97, se siguen las mismas normativas y el mismo procedimiento de determinación de la condición de refugiado (DCR) para los venezolanos que para los refugiados de otras nacionalidades. Las solicitudes de asilo son evaluadas por el Consejo Nacional para los Refugiados (Comité Nacional para os Refugiados, CONARE). La solicitud de la condición de refugiado también permite acceder a documentación que es renovable mientras dure el proceso de DCR o indefinida si le es concedida la condición de refugiado. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con los que disponen de un permiso de residencia, si alguien que solicita o tiene la condición de refugiado regresa al país del que se exilió, podría perder su protección.

Son los venezolanos quienes deben sopesar sus opciones y elegir entre las dos vías legales. Sin embargo, a menudo tienen que tomar esta decisión poco después de llegar a Brasil (sobre todo en el estado fronterizo de Roraima) y esto puede hacerles tomar decisiones precipitadas y no del todo informadas.

El reconocimiento grupal como refugiados

En junio de 2019, el CONARE reconoció que se estaban produciendo graves y generalizadas violaciones de los derechos humanos en Venezuela, lo que permitió así la aplicación del concepto regional latinoamericano de refugiado². Esto, a su vez, motivó la aplicación (por primera vez desde que entrara en vigor en Brasil la Ley sobre Refugiados de 1997) del reconocimiento grupal de la condición de refugiado. El reconocimiento grupal o colectivo —también conocido como reconocimiento *prima facie*— significa que, si un solicitante de asilo pertenece al colectivo que está siendo objeto de reconocimiento, su solicitud simplemente se subsume en el reconocimiento general de todos los miembros de ese colectivo concreto. Sin embargo, en Brasil, el reconocimiento grupal se está determinando mediante el uso de una tecnología que permite una evaluación más detallada.

Según el CONARE³, se ha utilizado una herramienta de inteligencia empresarial para recoger las huellas dactilares de los solicitantes de asilo y trazar luego un mapa



Más de 1000 refugiados y migrantes venezolanos duermen en tiendas de campaña en la estación de autobuses de Boa Vista, Brasil.

de las solicitudes de asilo. La tecnología ha comparado la información sobre las solicitudes de asilo de los venezolanos con más de un millón de movimientos migratorios, miles de registros de venezolanos que ya residen en el país y 350 000 solicitudes relacionadas con la migración y dirigidas al Ministerio de Justicia (organismo que ampara al CONARE). Según el CONARE, para identificar a las personas que reunían las condiciones necesarias para acogerse a este derecho, la herramienta también buscaba casos de mayores de 18 años que fueran ciudadanos venezolanos, que no tuvieran permiso de residencia en Brasil, que no hubieran salido del país y que no estuvieran sujetos a cláusulas de exclusión.

Este procedimiento de DCR se llevó a cabo por primera vez en diciembre de 2019, cuando dio lugar al reconocimiento de 21 000 venezolanos como refugiados; se repitió en enero de 2020 con 17 000 reconocimientos más, y se volvió a utilizar en agosto de 2020 con otros más de 7700 reconocimientos. Con una cifra de más de 45 700 venezolanos reconocidos por este medio son, con diferencia, el colectivo de refugiados más grande de Brasil que cuenta ahora con el mayor número de refugiados venezolanos reconocidos de toda América Latina.

Preguntas y preocupaciones

No obstante, han surgido preguntas sobre la tecnología utilizada en el proceso, y la sociedad civil y los círculos académicos han solicitado información acerca de si se ha utilizado algún equipo telemático⁴. También se ha solicitado

información sobre los criterios de filtrado que se están utilizando, como, por ejemplo, si hay en juego criterios para establecer una prioridad dentro de los filtros del reconocimiento grupal, entre ellos criterios de vulnerabilidad o si se tiene en cuenta la fecha de llegada a Brasil, (ya que cuanto más larga sea la espera, mayores serán las vulnerabilidades acumuladas). Hasta ahora, no ha habido ninguna aclaración más por parte del Gobierno acerca de este procedimiento de DCR, lo que, a su vez, plantea dudas sobre la transparencia. En cuanto a la privacidad personal, no se ha explicado si la información personal de los solicitantes de asilo se está utilizando (o puede utilizarse) para algo más que para la DCR.

En abril de 2020, el CONARE reconoció como refugiados a 772 menores procedentes de Venezuela, pero el proceso y los criterios utilizados no fueron divulgados, excepto el hecho de que la reunión del CONARE se realizó en línea debido a la pandemia de la COVID-19 y que los menores eran todos parientes de venezolanos ya reconocidos como refugiados en Brasil. No está claro si se trataba de otro tipo de reconocimiento grupal (lo que significaría un cambio en los filtros que el CONARE habría dicho que estaba utilizando, ya que existía el requisito de ser “mayor de 18 años”) o si los familiares de esos menores se encontraban entre los 38 000 previamente reconocidos mediante la herramienta de inteligencia empresarial. Tampoco está claro si a los menores se les otorgó el reconocimiento como una mera extensión de la condición de refugiado para un miembro de la familia (como lo permite la Ley 9474/97) o si se crearon procesos nuevos e independientes y se evaluaron nuevas solicitudes.

Aunque, como afirma el CONARE, la práctica del reconocimiento grupal ha acordado el proceso de DCR en dos años, había más de 193 000 peticiones (de las cuales cerca del 54 % eran de venezolanos) que, con fecha a mayo⁵ de 2020, aún estaban pendientes de evaluación y todavía no hay ninguna indicación de si el proceso de reconocimiento grupal (y el uso de la misma herramienta de inteligencia empresarial o de los mismos criterios) será la norma a partir de ahora para los venezolanos. Nótese también que Brasil tardó más de cuatro años (a través de una sucesión de Gobiernos políticamente diversos) a partir del momento en que comenzaron a llegar unos 500 000 venezolanos a Brasil en aplicar no solo el reconocimiento grupal, sino

también el concepto regional de refugiado a este contexto de desplazamiento. En cuanto a los criterios utilizados, llama la atención que —según lo que se ha revelado— parece que no se han tenido en cuenta vulnerabilidades específicas como el género, la discapacidad, las características sociales u otros tipos de mayor necesidad de protección internacional. Preocupa también el caso de los indígenas de Venezuela que solicitan la condición de refugiados en Brasil. No hay información sobre su inclusión o posible idoneidad para ser incluidos en el reconocimiento grupal; esto acaba reflejando cierta falta de consideración hacia una de las poblaciones más vulnerables de la corriente de desplazamientos venezolana.

Estas cuestiones suponen una falta de claridad sobre si este proceso puede ser realmente considerado como un reconocimiento grupal o si, en cambio, se consideraría una serie de sentencias en masa o “en bloque” de determinación individual de la condición de refugiados. Si se tratara realmente de un reconocimiento grupal, esto sería un hito por lo que respecta al ampliamente elogiado historial de protección de los refugiados⁶ por parte de Brasil y también daría lugar a una mayor protección de los desplazados venezolanos. En cualquier caso, para que el modelo se considere adecuado, se requiere una mayor transparencia sobre la forma en que se aplica esta tecnología y un compromiso general con la protección.

Liliana Lyra Jubilut ljubilut@gmail.com
Profesora, Universidade Católica de Santos
www.unisantos.br

João Carlos Jarochinski Silva
joao.jarochinski@ufr.br
Profesor, Universidade Federal de Roraima
<http://ufr.br>

1. Si desea conocer más detalles sobre la condición jurídica de los venezolanos en Brasil, véase, por ejemplo, Jubilut L y Jarochinski Silva J C (2018) “Venezuelans in Brazil: Challenges of Protection”, *E-International Relations* bit.ly/E-IR-Jubilut-JSilva-2018
2. Véase Jubilut L L, Vera-Espinosa M y Mezzanotti G (2019) “The Cartagena Declaration at 35 and Refugee Protection in Latin America”, *E-International Relations* bit.ly/EIR-Cartagena-2019
3. y Blouin C, Berganza I y Feline Freier L (2020) “The spirit of Cartagena? Applying the extended refugee definition to Venezuelans in Latin America”, *Revista Migraciones Forzadas* número 63 www.fmreview.org/cities/blouin-berganza-freier
3. bit.ly/CONARE-recognising-Venezuelans (solo en portugués)
4. Fusión de las telecomunicaciones y la informática.
5. Delfim R B (August 2020) “Mais 7,7 mil Venezuelanos são reconhecidos como refugiados pelo Brasil”, *MigraMundo* bit.ly/MigraMundo-Delfim-2020
6. ACNUR (6 de diciembre de 2019) “UNHCR welcomes Brazil's decision to recognize thousands of Venezuelans as refugees” bit.ly/UNHCR-06122019-Brazil

El reconocimiento de los refugiados apátridas

Thomas McGee

Las experiencias en Irak de los refugiados kurdos apátridas de Siria ponen de relieve la importancia de identificar a los apátridas en los procesos de DCR y los beneficios que esto puede suponer para la protección de los refugiados.

En las últimas décadas, se ha considerado, en gran medida, que la protección de los refugiados y la de los apátridas iban cada una por su lado. Esto queda reflejado en el desarrollo de unos instrumentos jurídicos independientes: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954¹. Si bien es cierto que ser refugiado y ser apátrida son dos fenómenos distintos, se estima que ambas condiciones se dan de forma simultánea en el caso de unos 1,5 millones de “refugiados apátridas” en todo el mundo. De hecho, la Convención de 1951 reconoce explícitamente que un refugiado puede ser al mismo tiempo una persona apátrida. Sin embargo, en la actualidad, existen estructuras limitadas para la identificación y el reconocimiento de los refugiados apátridas en el marco de los procedimientos de determinación de la condición de refugiado (DCR) pese a que es posible que esas personas puedan enfrentarse a un mayor grado de vulnerabilidad y a más obstáculos debido a su singular condición jurídica.

El artículo 1 de la Convención de 1951 estipula que un refugiado debe estar fuera del país del que tiene la nacionalidad. Añade, sin embargo, que, en el caso de una persona apátrida, el refugiado debería hallarse fuera de su “antiguo lugar de residencia habitual”. Resulta evidente que, según el derecho internacional, un apátrida también pueda ser un refugiado, si se cumplen las demás condiciones necesarias de la definición de refugiado². Sin embargo, la Convención de 1951 no esboza ninguna particularidad que tenga que ver con la identificación o el reconocimiento de los refugiados apátridas.

Algunos países han desarrollado procedimientos para la determinación de la condición de apátrida (SDP, por sus siglas en inglés) que funcionan en paralelo a los procedimientos de DCR y, en gran medida, con independencia de ellos. Muchos otros países carecen de cualquier mecanismo de ese estilo y tampoco cuentan, en su marco jurídico nacional, con el correspondiente estatuto para las personas apátridas. El

régimen de protección de los refugiados suele ofrecer un nivel de amparo más elevado que el de la apatridia (ante todo, el primero protege a los refugiados de la devolución). En la práctica, muchos refugiados apátridas solicitan el reconocimiento de su condición de refugiados y consideran que la protección como apátridas sería una solución menos favorable. En esos casos, quedarían sin reconocimiento su condición de apátridas y las vulnerabilidades que conlleva.

Además de responsabilizarse de la protección de los refugiados, ACNUR ostenta un mandato mundial en materia de apatridia, lo que incluye la responsabilidad de identificar a las personas apátridas. En las situaciones en las que ACNUR se encarga de la DCR, podría estar desaprovechando la oportunidad de llevar a cabo un proceso de identificación más activo de la apatridia entre la población de refugiados a la que está censando.

Registrar la apatridia de los refugiados

Reconocer la apatridia de los refugiados afectados durante el proceso de DCR podría mejorar la protección de esas personas. Pero es necesario abordar las reservas acerca de la creación de un estatuto de protección diferenciado, así como ciertos aspectos prácticos operativos. La principal hace referencia a la preocupación porque esto pueda provocar un trato diferencial de los refugiados y, en el peor de los casos, perpetuar la discriminación de los apátridas en el país de asilo, una inquietud que ha manifestado el personal de ACNUR encargado de las inscripciones en el registro y el de otras organizaciones asociadas que trabajan con los kurdos apátridas procedentes de Siria en la región del Kurdistán iraquí³. En Irak, donde ACNUR se encarga de la DCR, no hay ningún procedimiento para la determinación de la condición de apátrida y, sin embargo, hay refugiados en el país afectados por ella⁴. El personal encargado de realizar las inscripciones en el registro teme que, si se hiciera de forma diferenciada con respecto al del resto de refugiados sirios, estos podrían acabar siendo considerados “refugiados de segunda clase”.

Otra cosa que les preocupa es que el registro de los casos de apatridia entre los refugiados podría producir incompatibilidades estadísticas en las cifras de la organización con respecto a las personas de su competencia. De hecho, ACNUR ha tratado de evitar que se produzca un doble recuento de personas (una vez como refugiado y otra como apátrida)⁵. Sin embargo, no está clara la razón, si a efectos estadísticos los refugiados apátridas van a incluirse únicamente en la categoría de refugiados, su apatridia no podría registrarse aun así a nivel interno de forma que el personal de ACNUR pueda ver el alcance y las dinámicas de la apatridia dentro de la población refugiada. Esto eliminaría las estadísticas engañosas causadas por el doble recuento y, al mismo tiempo, permitiría al organismo determinar qué porcentaje de una población de refugiados determinada está afectada por la apatridia.

Por último, el personal encargado de la DCR llevada a cabo por ACNUR asegura que el actual sistema de gestión de bases de datos proGres no facilita la captación de datos relativos a la condición de apátrida al registrar a los refugiados. Muchos no están seguros de si deberían registrar la apatridia dentro del proceso de DCR y, en caso afirmativo, de cómo se podría hacer desde un punto de vista técnico. Por ello, convendría realizar un examen técnico del sistema y ofrecer formación para el desarrollo de las competencias.

La reticencia institucional al reconocimiento de la apatridia dentro del proceso de DCR, por tanto, parece basarse en una mezcla de limitaciones operativas y de una aparente preocupación por la protección. En efecto, esas preocupaciones deben tenerse en cuenta para garantizar que el mecanismo sea adecuado a nivel operativo y que no exponga a los refugiados apátridas a sufrir estigma o discriminación. No obstante, un enfoque bien diseñado, desde el punto de vista técnico, tendría importantes beneficios para la protección de los refugiados⁶.

Oportunidades perdidas

A menudo se detectan las vulnerabilidades a las que se enfrentan los refugiados durante el proceso de DCR. Muchos apenas mantienen el contacto de forma constante con los actores encargados de su protección después de su DCR y, a veces, solo asisten a breves citas para renovar su documentación y recibir su parte de las ayudas distribuidas. El registro de las vulnerabilidades y necesidades especiales, tal y como lo exigen las normas de procedimiento de ACNUR⁷, podría facilitar la remisión a asistencia y servicios

específicos. La apatridia podría funcionar como otra de sus vulnerabilidades, por lo que registrar esa condición en el formulario de solicitud de la DCR podría, de modo similar, dar lugar a que se les remitiera a servicios específicos. A menudo, por ejemplo, ciertos servicios educativos y formativos concretos pueden salvar los obstáculos con los que los refugiados apátridas se encontraron en su país de origen para conseguir una titulación oficial que certificara sus aptitudes.

Shivan Ali, abogado que trabaja de cerca con kurdos apátridas procedentes de Siria que han solicitado asilo en el Kurdistan iraquí, considera que es "positivo que las autoridades no diferencien a los ciudadanos de las personas apátridas entre los refugiados. A todos se les considera iguales, con los mismos derechos". Pero su labor ha puesto de manifiesto que los refugiados apátridas experimentan, no obstante, unas vulnerabilidades subyacentes y pueden enfrentarse a problemas particulares. Por ejemplo, pueden correr riesgos al regresar a Siria para tratar de conseguir su documentación o de reclamar bienes inmuebles que, a menudo, no están registrados a su nombre. Muchos de los que más tarde se marcharon del Kurdistan iraquí también corrieron riesgos importantes mientras se encontraban en tránsito, y su condición fue malentendida en los contextos de asilo europeos. El reconocimiento temprano de la apatridia es importante para anticipar los problemas que podrían surgir posteriormente, incluso durante su retorno o en desplazamientos secundarios ulteriores. Una mayor visibilidad de la apatridia dentro de una comunidad de refugiados también ayudaría a los actores a identificar las cuestiones que deben promocionarse. Por ejemplo, los niños nacidos en Irak que son hijos de kurdos apátridas que se exiliaron de Siria tras el levantamiento que se produjo en 2004 también se han convertido en apátridas. Si la apatridia de los niños y sus padres fuera más visible en los datos, sería más fácil presionar para llegar a una solución, ya que la ley iraquí permite la naturalización después de un periodo de diez años de residencia legal.

Las implicaciones políticas de no registrar la apatridia entre las poblaciones de refugiados pueden alcanzar gran envergadura. Si ACNUR dispusiera de datos internos sobre la apatridia, estaría en mejor posición para respaldar y defender a los refugiados apátridas, dondequiera que se encontrasen. En la actualidad, personas como los abogados que trabajan de cerca con la comunidad de refugiados están identificando la apatridia. La incorporación institucional de estas buenas prácticas, a la vez que se garantiza

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

la no discriminación por razón de la condición jurídica con respecto a la nacionalidad (y la apatridia), jugaría a favor del interés de los refugiados y de las organizaciones que tienen el mandato de protegerlos. Por consiguiente, ha llegado el momento de implementar soluciones políticas serias para establecer un procedimiento operativo efectivo que sirva para reconocer la apatridia durante el proceso de DCR.

Thomas McGee t.mcgee@unimelb.edu.au

Investigador doctoral, Peter McMullin Centre on Statelessness, Facultad de Derecho de Melbourne law.unimelb.edu.au/centres/statelessness

Thomas McGee ha trabajado anteriormente para ACNUR, donde desempeñaba labores de protección y sobre el terreno en Irak. Este artículo ha sido redactado a título personal y no necesariamente refleja las opiniones de ACNUR.

1. Foster M y Lambert H (2019) *International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons*, Oxford University Press
2. ACNUR (2014) *Manual sobre la Protección de las Personas Apátridas* bit.ly/UNHCR-stateless-handbook-2014
3. McGee T (2016) "Statelessness Displaced: Update on Syria's Stateless Kurds", *Statelessness Working Paper Series*, No 2 https://files.institutesi.org/WP2016_02.pdf
4. European Network on Statelessness and Institute on Statelessness and Inclusion (2019) *Statelessness in Iraq: Country Position Paper* bit.ly/ENS-Iraq-2019
5. Aunque en 2017 ACNUR decidió "excepcionalmente" incluir a los refugiados y desplazados internos rohinyá apátridas tanto en el recuento de apátridas como en el de desplazados, esto no se ha aplicado a otros refugiados apátridas. Véase ACNUR (2018) *Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado* en 2017, www.acnur.org/5b2956a04.pdf págs. 51-52
6. Tucker J (2020, forthcoming) "The Statelessness of Refugees" en Kingston L y Bloom T (Eds) *Statelessness and Governance*, Manchester University Press
7. ACNUR (2020) *Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate* (Normas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR) www.unhcr.org/4317223c9.html

La inscripción en el registro a los refugiados en el este de Camerún

Ghislain B Tiadjeu

El reconocimiento *prima facie* de los refugiados que afirman ser de la República Centroafricana depende de que se demuestre su vínculo con dicho país. Se trata de una tarea complicada que también pone de relieve las vulnerabilidades de quienes corren el riesgo de ser apátridas.

Desde 2002 en adelante, los pueblos que se enfrentan a la recurrente agitación sociopolítica en la República Centroafricana buscan refugio en los países vecinos, entre ellos Camerún. Esta situación alcanzó su punto álgido, en 2014, con la inscripción de casi 120 000 refugiados centroafricanos en la parte este de Camerún (en las regiones administrativas del este, de Adamawa y del norte)¹. En esta parte del país, el reconocimiento de la condición de refugiado y la inscripción es responsabilidad exclusiva de ACNUR, ya que, salvo en la capital, Yaundé, el Estado aún no ha establecido los mecanismos necesarios para llevar a cabo esta acción.

Ante este gran número de llegadas, fue necesario adoptar un enfoque *prima facie* (que implica el reconocimiento colectivo de la condición de refugiado) en el caso de los refugiados centroafricanos basándose en la Convención de la OUA de 1969². Antes de inscribirlos, los funcionarios de ACNUR deben asegurarse de que los solicitantes sean efectivamente de nacionalidad centroafricana o, si no es posible, deben reunir pruebas de que

su residencia habitual estaba en la República Centroafricana. Las dificultades con las que se encuentra el personal para establecer y demostrar esa vinculación ponen de relieve que, entre esas poblaciones, hay personas que corren el riesgo de convertirse en apátridas³.

El enfoque *prima facie*

El reconocimiento grupal basado en el enfoque *prima facie* se aplica, generalmente, en "situaciones [...] en las que grupos enteros han sido desplazados en circunstancias que indican que los miembros de dicho grupo podrían ser considerados individualmente como refugiados"⁴. Hay dos elementos principales que tener en cuenta aquí. En primer lugar, debe establecerse que existen circunstancias objetivas que justifiquen el exilio, como conflictos, ocupación, violaciones masivas de los derechos humanos, violencia generalizada o sucesos que alteren gravemente el orden público. Y, en segundo lugar, debe haber una afluencia masiva de gente que haga que sea casi imposible realizar un análisis exhaustivo de todos los casos individuales.



Mujeres refugiadas de la República Centroafricana en el asentamiento de refugiados de Ngarissingo, en el este de Camerún.

La situación de conflicto y violencia generalizada en la República Centroafricana era extensamente conocida, lo que ofrecía razones objetivas para el exilio. Dado el gran número de llegadas, además de la necesidad urgente de proporcionarles protección internacional y la escasez de recursos de ACNUR, no era posible aplicar los procedimientos oficiales para la determinación de la condición de refugiado. Por tanto, se pidió al personal de ACNUR sobre el terreno que realizara entrevistas concisas y semiestructuradas a los solicitantes con el objetivo de determinar su pertenencia al colectivo identificado, a saber, los nacionales o residentes de la República Centroafricana que se habían exiliado como consecuencia de las circunstancias imperantes.

La tarea era aún más compleja, ya que la frontera es relativamente porosa; comunidades que pertenecen a las mismas tribus y que comparten cultura y religión viven a ambos lados de esta. Por tanto, la labor de identificar a personas recién llegadas se llevó a cabo en colaboración con las autoridades encargadas de aplicar las leyes relativas a las fronteras, con los jefes de las aldeas y con los líderes de las comunidades de refugiados ya asentadas. Con el fin de limitar el riesgo de abuso o fraude, se realizó un seguimiento de estos mecanismos de identificación.

El establecimiento de la nacionalidad centroafricana

El primer elemento para establecer la nacionalidad es verificar la posesión de documentos de identidad expedidos por la República Centroafricana (como el certificado de nacimiento, el documento nacional de identidad o el pasaporte). Si el solicitante tiene un documento de ese tipo y parece ser auténtico, el funcionario solo tiene que constatar que o bien este ha salido de su país o bien no puede regresar debido a circunstancias conocidas. Sin embargo, tiene que haber una alternativa a tener que presentar la documentación, ya que la mayoría de las veces, por las circunstancias en que las personas han salido de su país, no tienen dichos documentos en su poder.

En ausencia de documentos de identidad, el funcionario debe basarse en el testimonio del solicitante. Ese testimonio debe contar con un grado razonable de coherencia y permitir constatar su historia personal, el conocimiento de su país (historia, geografía, cultura, etc.)

y las circunstancias que han motivado su exilio. En el contexto de la inscripción de los refugiados centroafricanos en Camerún, esto no es tarea fácil porque muchos solicitantes proceden de regiones rurales y son analfabetos, a menudo llegan traumatizados y, en ocasiones, tienen pocos conocimientos generales sobre su país. Se pide al funcionario que cree un ambiente de confianza que le permita recabar suficiente información y que sea sensible a los problemas de comprensión debidos a los niveles de alfabetización o a las diferencias culturales. Además, debe tener presente que el derecho de los refugiados deroga, en cierta medida, el principio jurídico por el que el peso de la prueba recae sobre el solicitante. En este caso, en cambio, se trata de un proceso que se debe llevar a cabo de manera conjunta entre el solicitante y el examinador.

Constatar la residencia, evitar la apatridia

En muchos casos, es difícil constatar con exactitud la nacionalidad de los solicitantes porque la mayoría de la población rural de la subregión centroafricana carece de la cultura de la documentación civil, la inscripción de los nacimientos en el registro y los carnés de identidad. La falta de conciencia sobre la importancia del registro civil y sus servicios también suelen ser limitados

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

e inaccesibles. Además, la gran mayoría de los solicitantes son personas nómadas pertenecientes al grupo étnico peul que buscan pastos y viajan con sus rebaños a través de varios países de la subregión: Camerún, la República Centroafricana y Chad. Además, durante décadas la República Centroafricana ha recibido a un gran número de migrantes procedentes de países vecinos, la mayoría de los cuales mantienen poco o ningún contacto con su país de origen.

Cuando un solicitante no dispone de ningún documento de identidad y de su historia se desprende que ha pasado tiempo en varios países o que procede de un país vecino, el funcionario deberá comprobar si el solicitante tiene la nacionalidad de alguno de ellos, con lo que podrá acogerse a la protección de ese país. Esto se hace siempre escuchando atentamente al solicitante para entender mejor su vinculación con cada uno de los países y la posibilidad de solicitar la nacionalidad de uno de ellos, sobre todo para que pueda disfrutar de los derechos que le confiere esa nacionalidad. Quienes tienen derecho a solicitar una nacionalidad diferente ya no pueden acogerse a la protección internacional. Sin embargo, para ese sector de la población que cuenta con un bajo nivel educativo, los procedimientos para solicitar una nacionalidad pueden parecer complejos y costosos y, por tanto, inaccesibles en la práctica. Cuando no sea posible demostrar que el solicitante tiene o puede solicitar otra nacionalidad, se encontrará en una situación de apatridia *de facto* y, por lo tanto, habrá que estudiar la posibilidad de concederle la condición de refugiados basándose en que su lugar de residencia habitual sea la República Centroafricana.

La apatridia parece ser un problema que afecta concretamente a niñas y a mujeres. A muchos niños se les da un certificado de nacimiento cuando lo necesitan para seguir estudiando. Pero, como se da menos prioridad a la escolarización de las niñas, estas se ven privadas más frecuentemente de su única oportunidad de conseguir un certificado de nacimiento y, más tarde, un Documento Nacional de Identidad. Además, la condición social de la mayoría de las mujeres peul procedentes de las zonas rurales es tal que no siempre se les permite inscribir un nacimiento sin el consentimiento y la presencia de su marido, padre, o hermano.

En el caso de los solicitantes que parecen ser personas apátridas *de facto* y en el de los

que hayan sido reconocidos como refugiados atendiendo a que su lugar de residencia habitual es la República Centroafricana, el Acuerdo Tripartito para la Repatriación Voluntaria de los Refugiados Centroafricanos que Viven en Camerún obliga a garantizar que, tras su retorno, esas personas puedan acceder a los procesos de naturalización⁵. En los casos en que se pone en tela de juicio la nacionalidad, el Gobierno centroafricano, en consulta con el Gobierno camerunés y con ACNUR, supondrá que el individuo tiene la nacionalidad que haya declarado en el momento de su inscripción como refugiado, a menos que existan pruebas materiales de lo contrario. Estas disposiciones del Acuerdo Tripartito parecen ser pasos positivos en la lucha contra la apatridia, aunque será necesario seguir de cerca su implementación, ya que exigirá importantes recursos.

Abordar este problema de la población en riesgo de apatridia va más allá de la gestión de la actual crisis de refugiados por parte de ACNUR. Se trata de un problema que requiere un enfoque conjunto y flexible entre varios países de la subregión, como Camerún, Chad, la República Centroafricana e incluso Nigeria. Una de esas medidas podría consistir en que esos países crearan una comisión mixta que se ocupara de elaborar sus leyes relativas a la inscripción de nacimientos en el registro y a la nacionalidad de modo que tuvieran plenamente en cuenta las experiencias y necesidades de las personas nómadas. Esta misma entidad podría también tener la función de resolver casos complejos de determinación de la nacionalidad con el fin de evitar que las personas caigan en la apatridia.

Ghislain B Tiadjeu tiadjeu@unhcr.org

Adjunto de Protección, ACNUR Batouri, Camerún
www.unhcr.org

Las opiniones vertidas en el presente artículo reflejan el punto de vista del autor y no necesariamente el de ACNUR.

1. Para consultar las estadísticas en Camerún, véase <https://data2.unhcr.org/en/country/cmr>.
2. ACNUR (1969) "OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa" bit.ly/OAU-Convention
3. Véase también Revista Migraciones Forzadas número 32, "Apatridia". www.fmreview.org/es/apatridas.htm
4. ACNUR (2015) *Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status* bit.ly/UNHCR-Guideline11
5. ACNUR (2019) *Tripartite Agreement for the Voluntary Repatriation of Central African Refugees Living in Cameroon between the Government of the Republic of Cameroon, the Governments of the Central African Republic and UNHCR* bit.ly/TripartiteAgr-CAR-Cameroon-2019

La búsqueda de asilo en Italia: evaluación de los riesgos y opciones

Eleanor Paynter

En Italia, las incertidumbres inherentes al sistema de asilo afectan a la motivación, las decisiones y el bienestar de los solicitantes.

A principios de 2014, las autoridades italianas establecieron “centros de acogida extraordinaria” (CAS, por sus siglas en italiano) en todo el país como medida de emergencia para alojar a los solicitantes



Un aula de un CAS después de una clase de lengua italiana. Italia, 2017.

de asilo. Concebidos como una solución provisional a la casi cuadruplicación de las llegadas por mar, entre 2013 y 2014, estos centros, que suelen estar situados en edificios remodelados (antiguos hoteles, gimnasios o escuelas), han albergado desde entonces a la mayoría de los solicitantes de asilo, a menudo, durante periodos que van más allá de los pocos meses que el Estado había previsto y que los solicitantes de asilo esperaban.

Las clases de lengua italiana son un componente importante del sistema de recepción, aunque las modalidades de enseñanza y las tasas de asistencia varían mucho. La decisión de participar ilustra los diferentes puntos de vista de los solicitantes de asilo acerca de la mejor manera de invertir sus energías durante el periodo de acogida. En las entrevistas que realicé en centros de acogida extraordinaria, entre 2017 y 2019¹, los residentes —principalmente hombres jóvenes procedentes de países del África subsahariana, un reflejo de las tendencias de la migración en el Mediterráneo— expresaron su esperanza de que aprender italiano los preparara para

la vida después de esa etapa de acogida, por ejemplo, permitiéndoles encontrar trabajo, y que la asistencia a las clases demostrara su compromiso a integrarse. Aunque sabían que sus solicitudes de asilo dependían de su relato acerca de por qué se habían tenido que exiliar de sus países de origen y no de lo bien que adoptaran las costumbres italianas, suponían que demostrar su civismo ejemplar solo podía ayudarles a aumentar sus posibilidades. En un centro de la región meridional de Molise, el personal —que mediaba en las comunicaciones de los solicitantes de asilo con abogados y otros funcionarios— elogió a quienes asistían regularmente a clases de lengua o quienes ayudaban en el centro, un elogio que los solicitantes de asilo a menudo interpretaban como un motivo más para esperar una sentencia positiva.

Los residentes solían también tratar de detectar patrones en las decisiones de quiénes recibían protección, por ejemplo, en lo que respecta a nacionalidad, edad y mes de llegada. Hacían esto para tratar de dar sentido a un sistema opaco y a unas normativas cambiantes. Además, el reconocimiento de dichos patrones tranquilizaba a quienes se ajustaban al supuesto perfil para obtener un resultado positivo, y permitía a otros adaptar las decisiones que tomaban con respecto a las opciones de que disponían mientras esperaban.

Pero, a mediados de 2018, tras las elecciones nacionales, el sentimiento generalizado entre los residentes de los CAS era que los funcionarios encargados de las cuestiones de asilo estaban denegando cada vez más solicitudes, con independencia de la nacionalidad². Varios de los residentes, cuyas solicitudes habían sido denegadas, aseguraron que las sentían también como una repudia a su compromiso de integrarse.

A los solicitantes de asilo, el sistema les parecía cada vez más arbitrario y las decisiones más claramente vinculadas a la voluntad política que a los puntos a favor de sus casos individuales. También eran muy conscientes del sentimiento antiinmigrantes

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

que conformaba la cobertura mediática de su presencia en Italia y sus interacciones con algunos residentes locales que, en su opinión, habían empeorado desde las elecciones.

Uno de los entrevistados explicó que, cuando desestimaron su apelación, no se dio cuenta de que esa sentencia era firme. Cuando entró en Italia, se podían hacer múltiples apelaciones. Sin embargo, mientras esperaba a que se resolviera la determinación de su condición de refugiado, la ley cambió. A él, como a muchos otros en su situación, les parecía absurdo que sus posibilidades de éxito a la hora de hacer una apelación pudieran cambiar de manera tan radical mientras esperaban un fallo. Para otros residentes, el número de denegaciones y su naturaleza aparentemente infundada hacían que la espera les pareciera inútil. Algunos decidieron no esperar a que sus apelaciones fueran escuchadas y, en su lugar, optaron por marcharse del CAS cuando aún parecía posible

hacerlo. Sin recursos y sin poder regresar a sus países de origen, muchos de ellos se dirigieron a ciudades más grandes que contaban con redes y comunidades de migrantes más establecidas. Pasar a ser indocumentados fue una decisión que ninguno de los hombres se tomó a la ligera, pero que consideraron necesaria cuando se les dejó sin otras opciones realistas.

Eleanor Paynter ebp49@cornell.edu

Asociada posdoctoral, Mario Einaudi Center for International Studies, Cornell University
<https://einaudi.cornell.edu/>

1. La tesis doctoral en la que se basa este artículo contó con la ayuda en forma de financiación de la beca Academic Enrichment Grant de la Universidad Estatal de Ohio, la beca Alumni Grant for Graduate Research and Scholarship, el proyecto Global Mobility Project y el centro de estudios sobre seguridad internacional Mershon Center for International Security Studies. Véase <http://eleanorbpaynter.net/research/>.
2. Los datos muestran que las denegaciones aumentaron aproximadamente del 55 % en 2018 a cerca del 80 % en 2019. Véase bit.ly/Villa-2020 (solo en italiano)

Sistemas de asilo adaptables en el contexto de la COVID-19

Angela Moore y Periklis Kortsaris

La COVID-19 ha supuesto un nuevo punto de partida en el debate acerca de la adaptabilidad de los sistemas de asilo. El rápido enfoque constructivo adoptado por Portugal para garantizar los derechos de los solicitantes de asilo durante la pandemia ofrece un modelo de protección que los demás deberían considerar.

La COVID-19 plantea una serie de retos para los sistemas de asilo. ¿Qué sucede cuando los sistemas de asilo no pueden funcionar de acuerdo con las modalidades y procesos aceptados? ¿Qué pasa si los entrevistadores y los responsables de la toma de decisiones no pueden reunirse con los solicitantes de asilo o acudir a la oficina? ¿Cómo se las pueden arreglar los sistemas de asilo cuando es imposible cumplir con los plazos establecidos y no hay indicios claros de cuándo “volverá a la normalidad” la situación, o de cuánto tiempo podría durar la transición a una “nueva normalidad”? ¿Qué soluciones pueden determinar y priorizar los Estados para salvaguardar los derechos de los solicitantes de asilo y para garantizar que no se les penalice por una situación que está totalmente fuera de su control (o del de cualquiera) al mismo tiempo que se salvaguarde la protección de la salud pública? ¿Cómo pueden contribuir las medidas provisionales

a evitar la acumulación de atrasos en todas las etapas del proceso de determinación de la condición de refugiado (DCR)?

La cuestión de la adaptabilidad frente a retos como estos se plantea en el Pacto Mundial sobre los Refugiados y forma parte integrante de la visión de su Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo¹. En el contexto de la pandemia de COVID-19, Portugal definió muy rápidamente un enfoque novedoso para los retos a los que se enfrentaba. A finales de marzo de 2020, el Consejo de Ministros del país dictó la Orden N° 3683-B/2020 para regular provisionalmente la condición de refugiados de todos los ciudadanos extranjeros que hubieran presentado una solicitud de residencia o asilo a partir del 18 de marzo de 2020, fecha en la que se declaró el estado de emergencia en Portugal². La validez inicial de esta residencia legal duró hasta finales de junio y, posteriormente, se prorrogó hasta finales

de octubre de 2020. La explicación dada por el Ministerio del Interior para tomar esta decisión fue que no se debía privar a las personas de su derecho a la sanidad y a los servicios públicos porque no se pudiera tramitar su solicitud³.

Adaptación para la protección y retos

Aunque la Orden no concede permisos de residencia a los solicitantes de asilo, se les trata como si dispusieran de uno válido. Esto permite que los solicitantes de asilo no se vean afectados negativamente por la reducción de la capacidad de tramitación del registro durante la COVID-19. Una semana después de la entrada en vigor del texto y, a raíz de los llamamientos de la sociedad civil para que se aclararan mejor los derechos de los beneficiarios, se anunció que las prestaciones incluirían servicios sociales y otras vinculadas al empleo, como ayudas sociales, prestación por hijos a su cargo y protección contra el desempleo. La Orden también abarcaba muchas cuestiones en el marco del procedimiento de asilo/DCR, desde (re)agendar las citas hasta la suspensión de las fechas de vencimiento.

Además, garantizar el acceso a la atención sanitaria para todos durante una pandemia, con independencia de su condición jurídica, es coherente con un enfoque basado en derechos y también es lógico desde la perspectiva de la salud pública. En términos de derechos humanos, las personas deberían poder acceder, en condiciones de igualdad, a una atención sanitaria que podría salvarles la vida, en especial cuando el retraso en la adquisición de su condición jurídica se debe a factores que escapan a su control. Al mismo tiempo, la restricción del acceso a la atención sanitaria no solo pone en peligro a la persona, sino que también amenaza la salud y la seguridad de los miembros de su comunidad.

Las personas necesitadas de protección internacional que habían entrado en el país, pero no presentaron su solicitud antes de la fecha límite del 18 de marzo, no podían beneficiarse de la medida⁴. Organizaciones de la sociedad civil abogaron por su inclusión, pero sin éxito. Dada la incertidumbre en torno al estado de emergencia, parece difícil (e inútil) aplicar fechas límite estrictas. Los solicitantes de asilo que presentaron su solicitud en un plazo razonable de tiempo tras su llegada no deberían ser penalizados por el estallido de la crisis en lo que respecta a su acceso al conjunto de derechos que la legislación portuguesa otorga a los solicitantes de asilo.

La decisión del país de reforzar la condición de los solicitantes de asilo y de facilitarles el acceso a los servicios responde

a la preocupación por la salud pública, pero también a la necesidad de gestionar los recursos en estos tiempos de incertidumbre. Al garantizar el acceso a un empleo legal, el Estado permitiría a algunos solicitantes de asilo hacerse autosuficientes y también podría empezar a cobrar impuestos a los que trabajan, una situación claramente beneficiosa para todos.

Un modelo para una futura adaptación

Las medidas tomadas por Portugal ofrecieron unos beneficios tangibles y medibles en cuanto a lo que a protección se refiere. En un mundo digitalizado y en el contexto de los debates sobre mecanismos a distancia para llevar a cabo los procesos de registro y de DCR, las medidas de Portugal (y las de otros países, como Ecuador, Perú, Suecia y Lituania, por nombrar unos cuantos) contribuyen al debate sobre la adaptación de la DCR y de una respuesta de protección más amplia, desde una perspectiva fundamentada y no técnica, que incida en los derechos de los solicitantes de asilo y que no requiera una inversión inicial importante por parte de los Estados. Otros Estados, que tratan de adaptar sus procedimientos de asilo para satisfacer las exigencias de una crisis apremiante, tal vez deseen tomar nota de algunos de los aspectos clave de la Orden emitida por Portugal. Más concretamente:

Acción inmediata: Aprobada apenas nueve días después de la declaración del estado de emergencia por la COVID-19, la Orden aclaró rápidamente la condición con respecto a su residencia de los solicitantes de asilo y migrantes que tenían sus solicitudes en trámite (más tarde, en la fase de implementación, se resolvieron los detalles que estaban menos claros). Esta rápida actuación permitió minimizar la confusión y la incertidumbre, en la medida en que los solicitantes de asilo y los migrantes tuvieron acceso a servicios médicos y de otro tipo desde las primeras fases de la crisis.

Énfasis en los derechos: A pesar de la fecha límite, la Orden parece haber sido diseñada para garantizar la preservación de la equidad del sistema de asilo. A los solicitantes de asilo se les concedió oportunamente el beneficio de la duda, con independencia de la situación de sus solicitudes o apelaciones.

Enfoque grupal: La activación y el ámbito de aplicación de la Orden se concibieron tomando como base un grupo identificado de personas

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

que se encontraban en una situación similar, lo que permitió, por tanto, una respuesta flexible e inmediata a una situación en la que la tramitación a título individual era poco práctica y, en última instancia, inviable dadas las inusuales circunstancias. Más allá de la aplicación de la fecha límite para definir el grupo, no se hicieron más distinciones que tuvieran que ver con su condición.

Refuerzo del procedimiento de asilo: En vez de crear un nuevo estatuto o una estructura paralela, la Orden aprovechó los sistemas existentes para beneficiar a un sector más amplio de la población que solicitaba asilo. Esto tuvo la ventaja de reducir el grado en que había que establecer nuevas definiciones y derechos, a la vez que prometía permitir una transición fluida de vuelta al sistema existente tras la eventual relajación de las medidas de emergencia.

Aunque esta solución no esté necesariamente dirigida a todas las situaciones en que se requiere adaptabilidad para tramitar las solicitudes de asilo, sí ofrece un modelo para abordar ciertos tipos de retos. Además, lo hace de una manera que es accesible incluso para los Estados que tal vez no cuenten con los recursos necesarios para aumentar drásticamente la dotación de personal o hacer un despliegue tecnológico que facilite la tramitación de los casos. Por último, el

modelo portugués demuestra que se pueden encontrar soluciones dentro del sistema de asilo existente, sin que sea necesario elaborar nuevos procedimientos o estatutos.

Angela Moore moorea@unhcr.org
Responsable de Protección sénior, Afganistán

Periklis Kortsaris kortsari@unhcr.org
Jefe de la Sección de DCR, División de Protección Internacional

ACNUR www.unhcr.org

Los autores desearían agradecer en especial a Filipe Doutel, responsable jurídico y de promoción del Servicio Jesuita a Refugiados-Portugal, Mónica Farinha, presidenta del Consejo Portugués para los Refugiados, y Marina Portugal, jefa del Departamento de Asilo y Refugiados, SEF, por su ayuda para redactar este artículo. Las opiniones expresadas en el presente artículo son las de los autores y no representan necesariamente las de ACNUR.

1. Pacto Mundial sobre los Refugiados, párrafo 62 www.unhcr.org/5c658aed4.pdf
2. Orden n° 3683-B/2020, 27 de marzo de 2020 bit.ly/2UuBFPxB
3. SchengenvisaInfo news "Portugal Grants Migrants and Asylum Seekers Full Citizenship Rights During COVID-19 Outbreak", 2 de abril de 2020 bit.ly/Portugal-grants-asylum-rights-2April2020
4. Nótese, sin embargo, que los no ciudadanos que ya se encuentran en el país en situación irregular pueden acceder a los servicios nacionales de salud si son capaces de demostrar (mediante documentación expedida por sus autoridades locales) que llevan en la zona 90 días. Orden n° 25360/2001 (serie 2ª).

El asilo bajo presión en Perú: el impacto de la crisis venezolana y la COVID-19

Paula Camino y Uber López Montreuil

La continua crisis en Venezuela ha generado un aumento significativo de las solicitudes de asilo en el vecino Perú. Esto ha excedido la capacidad del Gobierno para responder adecuadamente y de manera oportuna, dificultades que se ven exacerbadas por la pandemia de la COVID-19.

Al principio de la crisis migratoria de Venezuela, Perú fue uno de los pocos Estados que implementó políticas para facilitar la entrada y la estancia legales. Con la introducción en 2018 del Permiso Temporal de Permanencia (PTP) se permitió a miles de venezolanos regularizar su estatus migratorio. Este permiso ofreció una forma complementaria de protección y ayudó a agilizar el proceso migratorio legal.

Sin embargo, debido al rápido aumento de las llegadas (482 571 solicitudes de asilo presentadas, en 2019, en comparación con 192 000, en 2018, y 34 167, en 2017) y a los problemas estructurales que se están experimentando en Perú, el sentimiento general de solidaridad con los venezolanos pronto se convirtió en rechazo. Un análisis realizado por Oxfam en 2019 reveló que alrededor del 70 % de la población de Perú,

Ecuador y Colombia apoyaría un control migratorio más estricto, mientras que el 64,3 % de los peruanos creen que los migrantes "se beneficiarían" mucho más de lo que aportan".

Este creciente rechazo hacia la población venezolana fue secundado por el Gobierno mediante la implementación de una serie de medidas diseñadas para frenar su entrada en el país. Las medidas adoptadas fueron las siguientes: a) suspender la expedición de permisos temporales de residencia; b) la introducción del requisito de llevar pasaporte para cualquiera que entre en Perú; y c) la introducción de un visado humanitario estrictamente controlado. El acceso a este visado es muy limitado, ya que requiere que los solicitantes presenten documentos que son difíciles de conseguir en las condiciones actuales, como un certificado de antecedentes penales debidamente formalizado y legalizado o un pasaporte en sí. Estas barreras provocaron un repentino aumento de las solicitudes de asilo, ya que, para muchos refugiados, se convirtió en la única manera de entrar legalmente en Perú.

Dificultades en el proceso de DCR

La Ley del Refugiado de Perú (Ley 27891) prevé un proceso de reconocimiento rápido que debería durar solo 60 días. Este comprende la presentación de una solicitud de asilo, una entrevista, su evaluación por parte de la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR) del Gobierno, y luego la aprobación o denegación de la solicitud de asilo.

Al principio bastaba con presentar una solicitud de asilo para entrar en Perú. Sin embargo, se han establecido más fases y criterios con el fin de limitar la entrada de migrantes venezolanos. Uno de ellos es el cribado previo que se realiza en la frontera de Perú con Ecuador. Según las autoridades peruanas, una vez presentada la solicitud de asilo, los solicitantes son entrevistados por el personal de la CEPR en la frontera. Sus expedientes se envían entonces a través de WhatsApp² a su oficina en Lima, donde se decide si se permite o no al solicitante entrar en el país para continuar con el proceso de reconocimiento. Esta evaluación previa dura de 30 a 70 días, durante los cuales el solicitante debe esperar en la frontera (sin ningún acceso a servicios básicos).

El proceso de DCR se ha convertido en una barrera efectiva para la entrada de migrantes venezolanos a Perú. Entre junio y diciembre de 2019, solo se permitió la entrada al país al 13 % de los solicitantes de asilo. Esto deja al 87 %

restante en un estado de vulnerabilidad, sin poder entrar en Perú y, en la mayoría de los casos, sin capacidad de regresar legalmente a Ecuador, ya que no se les permite volver a entrar (sin documentación) una vez pasadas más de 48 horas. La creación de este tipo de barreras burocráticas es incompatible con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados. Al amparo de ambos marcos jurídicos, todos los procedimientos de inmigración deben cumplir con las debidas garantías procesales; si se utiliza un mecanismo *ad hoc*, no hay manera de garantizar que la evaluación previa cumpla con los estándares legales internacionales, ya que no existe un procedimiento para apelar el fallo que les permite o deniega la entrada al país. Además, la evaluación previa hace caso omiso del principio internacional de no devolución en virtud del cual un solicitante de asilo no puede ser rechazado en la frontera o expulsado de un Estado sin un análisis adecuado de su solicitud de asilo. En el mismo sentido, ACNUR estableció en su Conclusión nº 8 que los Estados deben permitir que los solicitantes de asilo permanezcan en el territorio durante todo el procedimiento de determinación. Nos parece evidente que este proceso de evaluación previa, que carece de normas claras y que dura hasta 70 días, durante los cuales se deniega al solicitante la entrada al Estado y a los servicios que este ofrece, es abiertamente contrario a este principio.

Después de pasar la evaluación previa, los solicitantes se enfrentan a una larga espera adicional; debido al número de personas involucradas y a la falta de recursos de la CEPR, el periodo de evaluación de 60 días puede durar hasta un par de años (ya que, según empleados anónimos de esta entidad, a mediados de 2019 en sus agendas había entrevistas programadas para el año 2021, es decir, dos años después).

La ralentización del proceso de DCR también tiene unas repercusiones extremadamente negativas en lo que respecta al acceso a los servicios básicos para la supervivencia. Como parte integrante del mismo, los solicitantes tienen derecho a recibir un Carné de Solicitante de Refugio que les permite trabajar y acceder a los servicios públicos en el periodo intermedio. Sin embargo, como dicho carné solo puede obtenerse una vez que se haya pasado por la entrevista oficial con la CEPR en Lima, la mayoría de los solicitantes no lo pueden conseguir.

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

El impacto de la COVID-19

Las dificultades para acceder a los servicios básicos se han visto peligrosamente exacerbadas por la COVID-19. En marzo de 2020, el 60 % de las personas entrevistadas por ACNUR en Perú manifestaron que tenían dificultades para satisfacer sus necesidades básicas y, desde mayo, el Grupo de Trabajo sobre Refugio y Migración (GTRM), encargado de poner en marcha la Plataforma de Coordinación de la R4V para Refugiados y Migrantes de Venezuela en el Perú, ha denunciado continuamente el aumento³ del riesgo a sufrir desahucios, inseguridad alimentaria y vulnerabilidad económica entre los refugiados.

Para combatir la propagación de la COVID-19, el Gobierno peruano clausuró la mayoría de las actividades económicas del país. Para compensar a la población por el impacto de estas restricciones, instauró medidas para garantizar la continuidad de los salarios y de los contratos de trabajo, y estableció el pago de ayudas de emergencia para las familias que se encontraban en situación de pobreza. Sin embargo, lo primero solo beneficia a las personas que tienen un empleo en el que estén dadas de alta, mientras que lo segundo beneficia únicamente a los que consten en determinados registros oficiales de ingresos. El 88 % de los solicitantes de asilo carecen de contrato de trabajo, precisamente porque no tienen acceso a los documentos de identidad necesarios para asegurarse un empleo formal. Así pues, en la práctica, el cierre de las actividades económicas supuso la eliminación de toda generación de ingresos para refugiados y solicitantes de asilo, sin posibilidad de acceder a ayudas económicas relacionadas con el empleo.

Al mismo tiempo, para acceder a las ayudas económicas de emergencia, una familia debe estar inscrita⁴ en el SISFOH. La inscripción es un laborioso proceso burocrático para el que se requiere disponer de un Documento Nacional de Identidad o Tarjeta de Inmigración, y pasar por una inspección del hogar. La inmensa mayoría de las familias refugiadas no están inscritas, bien porque no han podido acceder al proceso de inscripción o porque carecen de la documentación necesaria. En marzo de 2020, la vigilancia de las actividades de protección llevada a cabo por ACNUR mostró que menos del 1 % de los migrantes disponían de un hogar propio, lo que evidentemente hace

que el proceso de inspección de la casa sea imposible en la inmensa mayoría de los casos.

El Gobierno peruano ordenó que cualquier persona con síntomas o un caso confirmado de COVID-19 debía tener acceso a la atención médica independientemente de su nacionalidad, estatus o condición migratoria. Sin embargo, parece que algunos hospitales han exigido a los pacientes que presenten un Documento Nacional de Identidad para poder ser atendidos.

Oportunidades para la mejora

Con el apoyo de la ONU y del sector privado, a finales de mayo de 2020, el Gobierno había distribuido alimentos entre 5000 familias⁵ de refugiados y migrantes. Paralelamente, a través del GTRM, se han distribuido 2,5 millones de dólares estadounidenses entre más de 53 000 refugiados y migrantes en Perú, siendo la distribución total prevista⁶ de 5,7 millones de dólares. Sin embargo, estas medidas de alivio a corto plazo no resuelven el problema sistémico al que se enfrentan los solicitantes de asilo en Perú: es un sistema de respuesta improvisado e ineficiente que no asegura el acceso a las garantías mínimas.

En primer lugar, Perú necesita invertir en un mecanismo rápido y eficiente de emisión de documentación para reconocer a los solicitantes de asilo como tales. Los carnés de solicitante de asilo deberían entregarse en el momento en que el solicitante entra al país, en vez de estar condicionados a la entrevista oficial de la CEPR.

En segundo lugar, el Estado debe garantizar que el proceso de DCR cumpla con la legislación peruana y con los estándares internacionales, y que no se introduzcan medidas *ad hoc*.

En tercer lugar, frente a las presiones sobre el sistema de asilo del país, sería ideal (aunque potencialmente costoso a nivel político) que el Gobierno pudiera aplicar un reconocimiento grupal o *prima facie* para los solicitantes de asilo de Venezuela. Tanto ACNUR (en repetidas ocasiones) como la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva 21 han respaldado esta posibilidad. Hacerlo aceleraría la integración de los refugiados en la sociedad, ya que la CEPR evalúa solicitudes relacionadas con diferentes situaciones. Durante este proceso, las personas que dispusieran de la documentación requerida podrían acceder al empleo y a los servicios públicos de los que carecen actualmente.

En cuarto y último lugar, ante la actual pandemia, el Estado debería establecer

medidas de protección que incluyeran a los refugiados y a los solicitantes de asilo. Una medida constructiva sería establecer un sistema específico mediante el cual las instituciones públicas hicieran entrega de ayudas económicas de emergencia en vez de dejar que sean las ONG quienes asuman la carga de prestar asistencia. Esto también podría brindar al Estado la oportunidad de elaborar un registro actualizado y preciso de su población refugiada. Estas medidas no pueden adoptarse de la noche a la mañana, pero es hora de iniciar una acción efectiva que ponga fin a la larga espera de los venezolanos para obtener el reconocimiento y el acceso a sus derechos.

Paula Camino Morgado pcamino@pucp.edu.pe
Asistente de Docencia, Facultad de Derecho de la PUCP <http://facultad.pucp.edu.pe/derecho/en>

Uber López Montreuil ulopez@bullardabogados.pe
Asistente de Docencia, Facultad de Derecho de la PUCP; asociado, Bullard Falla Ezcurra
www.bullardabogados.pe

1. Oxfam Internacional (2019) *Sí, pero no aquí: Percepciones de xenofobia y discriminación hacia migrantes de Venezuela en Colombia, Ecuador y Perú* www.oxfam.org/es/informes/si-pero-no-aqui
2. No hemos conseguido acceder a información acerca de los protocolos de protección de datos en este proceso.
3. Plataforma de Coordinación de la R4V para Refugiados y Migrantes de Venezuela en el Perú bit.ly/3dIFhLS
4. Sistema de Focalización de Hogares
5. Centro de Información de las Naciones Unidas en Perú (abril de 2020) "Perú y la ONU se alían para ayudar a los refugiados y migrantes venezolanos afectados por el coronavirus" bit.ly/3jPxUFB
6. GTRM/R4V (2020) "Respuesta COVID-19" (a 23 de junio de 2020) bit.ly/2Z6pAsv

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



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

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

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_sj
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

Prólogo: Prevenir, proteger, resolver: reflexión sobre el Plan de Acción PR20

Cecilia Jimenez-Damary

Al final del Plan de Acción PR20 trienal, aplaudo los importantes logros alcanzados por los Estados y otros agentes, y confío en la continuidad de nuestro compromiso compartido para fomentar la protección de los derechos de los desplazados internos.

Lanzados, en 1998, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos representan un hito importante en la normativa internacional para la protección de los derechos humanos de las personas desplazadas internas. Para conmemorar el 20º aniversario de los Principios Rectores, en 2018 lancé el Plan de Acción PR20 para el avance de la prevención, protección y soluciones para los desplazados internos (que durará tres años) con otras partes interesadas en acciones humanitarias y con el inestimable apoyo de los Gobiernos de Austria, Honduras y Uganda.

Este año 2020, el Plan de Acción PR20 llega a su fin habiéndonos ofrecido en los tres últimos años un cofre del tesoro lleno de experiencias, lecciones aprendidas y relaciones nuevas y fortalecidas. Agradezco a *Revista Migraciones Forzadas* esta oportunidad de exponer los resultados. En los artículos que aquí se incluyen, se analizan algunas de las iniciativas emprendidas durante este tiempo y se ofrecen recomendaciones sobre cómo avanzar, esenciales tanto para apuntalar los éxitos como para afrontar los actuales y futuros retos. Agradecemos a los autores que hayan dado a conocer sus trabajos y conocimientos de este modo.

La iniciativa PR20 tiene por objeto concienciar acerca de los Principios Rectores y fomentar las labores que se están llevando a cabo sobre el terreno. También pretende poner de relieve aquellas cuestiones en materia de protección que afectan a los desplazados internos y que requieren un mayor compromiso por parte de la comunidad internacional; a saber:

- Reforzar la participación de los desplazados internos en las decisiones que les afectan.
- Impulsar el fortalecimiento del derecho y de las políticas para los desplazados internos en todo el mundo, también mediante la incorporación de los Principios Rectores a las legislaciones nacionales.
- Aumentar la capacidad de los Estados y de otros actores para recopilar, analizar y utilizar

datos que sirvan para la protección de los desplazados internos.

- Centrarse más en la búsqueda de soluciones, especialmente para las situaciones prolongadas de desplazamiento interno.

El Plan de Acción PR20 hace hincapié en la colaboración entre múltiples partes interesadas a nivel internacional, regional y nacional, centrándose en la implementación nacional y local necesaria para respaldar a los Estados en el ejercicio de su responsabilidad de proteger a los desplazados internos. Estados miembros de la ONU, organismos de las Naciones Unidas y la sociedad civil han participado en el Plan de Acción, que fue aprobado por el Comité Permanente entre Organismos.

El Plan de Acción PR20 fue lanzado con el lema “prevenir, proteger, resolver”. Esas palabras encierran el espíritu de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, unos principios que todavía resuenan y siguen siendo relevantes en la vida diaria de los desplazados internos y de las comunidades afectadas. El lema “Prevenir, proteger, resolver” también hace hincapié en la responsabilidad de los Estados de proteger los derechos humanos de los desplazados internos, en la paz, en la violencia y en la guerra, como parte de las obligaciones internacionales que deben cumplir en el ejercicio de su soberanía.

De hecho, con el constante aumento del número de desplazados internos y de las situaciones de desplazamiento interno en muchos países y contextos diferentes de todo el mundo, “prevenir, proteger, resolver” seguirá siendo un lema pertinente en nuestra labor compartida de defensa de los derechos humanos de los desplazados internos. El Plan de Acción PR20 ha demostrado que, con voluntad política, podemos conseguir más. Continuemos haciéndolo con más sabiduría y con un mayor compromiso.

Cecilia Jimenez-Damary ldp@ohchr.org

Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos

Desplazamiento interno: reflexiones sobre prevención, protección y soluciones

Samuel Cheung y Sebastian von Einsiedel

Con una cifra récord de personas desplazadas internas, lo urgente de la situación ha despertado una mayor atención internacional y un mayor imperativo para que los Estados y la comunidad internacional actúen. La iniciativa PR20 ha destacado una serie de oportunidades para permitir el tan necesario progreso en la búsqueda de soluciones valientes y concretas.

En los últimos años, el desplazamiento interno ha alcanzado niveles sin precedentes desde la Guerra Fría, con un récord de 45,7 millones de personas desplazadas internas como consecuencia de los conflictos y la violencia a finales de 2019, y 5,1 millones a causa de desastres¹. Esto representa un aumento de casi el doble desde 1998, cuando se adoptaron los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Este aumento de los desplazamientos internos puede atribuirse al incremento del número, la duración y la letalidad de los conflictos armados en todo el mundo durante la última década, al hecho de que la cifra de desastres relacionados con el clima se haya duplicado en los últimos 20 años en comparación con las dos décadas anteriores, y a la realidad de que los desplazamientos son cada vez más prolongados. Resulta preocupante que el número de personas desplazadas internas vaya a aumentar aún más debido a los efectos adversos del cambio climático, entre otras cosas, ahora que las necesidades y vulnerabilidades de la gente se han visto agravadas por la pandemia mundial de la COVID-19.

Nuevas oportunidades

Si bien las cifras pueden parecer desalentadoras, han surgido nuevas oportunidades para que los esfuerzos colectivos avancen. En primer lugar, los Estados miembros se comprometieron, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a no dejar a nadie atrás, incluidos los desplazados internos que, a menudo, se encuentran entre los más rezagados. Y el número de Estados afectados por los desplazamientos que están desarrollando leyes y políticas sobre el desplazamiento interno ha aumentado considerablemente, en los últimos años, en especial los que ratifican o incorporan a su legislación nacional la Convención de Kampala. En segundo lugar, los organismos de la ONU también han demostrado un compromiso renovado por abordar el

desplazamiento interno, incluido ACNUR con su política de 2019 sobre los desplazados internos² que reafirma sus compromisos con este colectivo. A nivel del sistema en general, el establecimiento por parte del secretario general de las Naciones Unidas de un Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno³ con una fuerte representación de los Estados afectados por los desplazamientos ha aportado un nuevo impulso y optimismo al debate.

Y en tercer y último lugar, estamos viendo prometedoras prácticas y enfoques innovadores sobre el terreno por parte de los Gobiernos afectados por el desplazamiento, de las autoridades locales, de los organismos de la ONU y de otros que, a menudo, trabajan juntos para promover soluciones duraderas para el desplazamiento interno. El Plan de Acción PR20 para impulsar la prevención, la protección y las soluciones para los desplazados internos⁴ ha demostrado que unir fuerzas permite identificar y fomentar de manera más efectiva las buenas prácticas y promueve una acción más inclusiva y estratégica. Si se amplían, estas prácticas y nuevos enfoques tendrán el potencial de reducir significativamente el número de personas en situación de desplazamiento prolongado.

La prevención

Estas prácticas y enfoques, muchos de los cuales se presentan en esta sección especial de RMF, pueden clasificarse de forma útil en los tres elementos que componen el lema del PR20: “prevenir, proteger, resolver”. En lo que respecta al primer elemento, una sólida prevención de los conflictos y la mitigación del cambio climático constituirían, por supuesto, las medidas más eficaces y sostenibles para evitar los desplazamientos internos. Aunque tales medidas puedan parecer fuera de alcance —al menos a corto plazo—, en vista del estado de la política mundial, contamos con las herramientas y los conocimientos para reducir futuros desplazamientos internos, especialmente los causados por desastres.



ACNUR/Gloria Ramazan

Desplazada interna trabaja con su familia de acogida que le está ayudando a construir su nuevo hogar, como parte del proyecto de viviendas de ACNUR en la provincia de Kivu del Norte, RDC.

Debemos priorizar la inversión en nuestras capacidades para seguir permitiendo unos planes de emergencia que tengan en cuenta el desplazamiento, la adaptación al clima y la reducción del riesgo de desastres, prestando especial atención al fortalecimiento de la capacidad de resiliencia de las comunidades vulnerables. Por desgracia, estas áreas siguen estando infrafinanciadas y no están convenientemente dirigidas a los países y poblaciones con mayor riesgo. En 2020, los 15 países más vulnerables a los efectos del cambio climático —de los que 11 fueron objeto de un llamamiento humanitario interinstitucional— recibieron solo el 5,8 % de la financiación mundial asignada por los fondos de adaptación multilaterales⁵.

Se ha observado que las acciones preventivas y, especialmente, la financiación basada en la previsión fortalecen la capacidad de recuperación de las poblaciones vulnerables y previenen las condiciones que dan lugar a los desplazamientos, por ejemplo, dotando a las personas vulnerables de los medios para adaptarse a una sequía inminente⁶. La prevención también implica un análisis de las causas fundamentales, como el modo en que el cambio climático puede al mismo tiempo provocar desplazamientos, contribuir a los conflictos que desembocan en los desplazamientos, así como exacerbar las condiciones de desplazamiento existentes⁷.

La protección

La acción del segundo elemento del lema del PR20 (proteger) sigue siendo sumamente importante, ya que cada año sigue habiendo millones de nuevos desplazados que se suman a los que ya viven en situaciones de desplazamiento prolongado y se enfrentan a graves desafíos en materia de protección. Burkina Faso sería un ejemplo, donde el conflicto ha provocado la crisis de desplazamiento que más rápido ha crecido en África; Siria es otro, nueve años después siguen en guerra; y luego están lugares como Colombia, la República Democrática del Congo y Yemen, y muchos otros donde la protección de los desplazados internos no puede esperar más.

Entre los factores clave para la protección estarían los compromisos de reforzar el respeto del derecho internacional humanitario en conflictos y desastres, y una colaboración que tenga en cuenta la mayor vulnerabilidad de las personas desplazadas, incluidas las intersectoriales, por ejemplo, para las mujeres y las niñas, los hombres y los niños, las personas con discapacidad, las personas mayores o las comunidades marginadas. Con los Principios Rectores como base, la protección también funciona mejor cuando se integra desde la prevención hasta la respuesta de emergencia; cuando se aplica la “centralidad de la protección” (es decir, la colocación de la protección en el centro de toda la acción humanitaria⁸) al contexto local y se implementa a nivel práctico mediante el establecimiento de prioridades concretas y alcanzables para toda la comunidad humanitaria; y cuando la participación de las comunidades desplazadas forma parte integrante de la toma de decisiones. Dado que, a nivel global, los desplazamientos son a día de hoy más urbanos que rurales, la protección de los desplazados internos debe tener cada vez más en cuenta las diversas dimensiones demográficas, históricas, medioambientales, económicas, sociales y políticas de los contextos urbanos, sin mencionar los efectos colaterales de las guerras urbanas en las ciudades, las repercusiones a largo plazo de los desastres naturales en los barrios y los sistemas locales de vivienda y de tenencia de la tierra.

La promoción de soluciones duraderas

A la hora de promover las soluciones (el tercer elemento del lema del PR20), hay dos ingredientes fundamentales para avanzar. El

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

primero, de especial interés para el Panel de Alto Nivel, es reforzar el compromiso de los Estados afectados por los desplazamientos de cumplir con su responsabilidad básica de abordar el desplazamiento interno dentro de su territorio. Aunque tal compromiso tendría que surgir por parte de los propios Estados y entre ellos, la comunidad internacional puede incentivar la voluntad política de diversas maneras, haciendo hincapié en los beneficios económicos y de desarrollo abordando los desplazamientos internos; promoviendo la adopción de leyes y políticas sobre los desplazados internos; ayudando a los países afectados a generar las pruebas y datos necesarios sobre la ubicación, la demografía y las necesidades de los desplazados internos; y ayudando a desarrollar las competencias nacionales para liderar dichas intervenciones.

El segundo factor clave para para promover soluciones duraderas radica en el refuerzo de unas alianzas y una colaboración efectiva en los sectores humanitario y de desarrollo con el fin de ayudar a los desplazados internos a volver a la normalidad, mantener su dignidad y de garantizar su autosuficiencia. Los compromisos asumidos en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 de cara a reforzar la colaboración entre la asistencia humanitaria y el desarrollo, así como la reciente reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (con su revitalización del sistema de coordinadores residentes, haciendo que estos sean más independientes y estén más empoderados) han creado una infraestructura propicia para trabajar en la brecha entre la ayuda humanitaria y el desarrollo. Las iniciativas para buscar soluciones duraderas en Somalia y Etiopía, fijadas en las oficinas de los coordinadores residentes, ofrecen útiles plantillas para aplicar los enfoques basados en la iniciativa “Una ONU” a los desplazamientos internacionales en otros lugares. Mientras tanto, los donantes tendrán que hacer lo mismo dotando de una mayor coherencia a sus corrientes de financiación que, al bifurcarse, hacen que sea complicado financiar algunas intervenciones —como las soluciones duraderas— que se sitúan en el límite entre la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo.

Del mismo modo, es necesario que se dé a nivel nacional una colaboración entre la corriente humanitaria y la del desarrollo. Resulta alentador que varios Gobiernos afectados por los desplazamientos también hayan desarrollado enfoques

desde la “perspectiva de la Administración en su conjunto” que reflejan los retos multidisciplinares de abordar el desplazamiento interno. Lo más importante es que tendrán que garantizar el acceso de los desplazados internos a los planes de la seguridad social y su inclusión en los planes nacionales de desarrollo.

El camino hacia el futuro

¿Cómo aprovechar estas oportunidades y mantener el impulso? Está claro que los Gobiernos y los Estados siguen estando al frente, con el apoyo de la comunidad internacional, de la necesidad de reforzar e implementar su compromiso de abordar el desplazamiento interno, desde los planes de preparación de cara a emergencias hasta las soluciones. Iniciativas como el PR20 desempeñan su papel a la hora de fomentar la colaboración entre regiones y continentes, y de identificar buenas prácticas. Tanto la colaboración como las buenas prácticas tienen un inmenso potencial para ser ampliadas, y para generar y respaldar compromisos sólidos que ayuden a fomentar la prevención, la protección y las soluciones para las personas desplazadas.

Samuel Cheung cheung@unhcr.org
Jefe de la Sección de Desplazamiento Interno,
ACNUR www.unhcr.org

Sebastian von Einsiedel
Sebastian.einsiedel@un.org
Asesor superior sobre Desplazamiento Interno,
OCHA www.unocha.org

Samuel Cheung y Sebastián von Einsiedel son copresidentes del PR20.

1. IDMC Global Report on Internal Displacement (Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno) 2020 www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/
2. ACNUR (2019) *Policy on UNHCR's Engagement in Situations of Internal Displacement* bit.ly/UNHCR-IDP-Policy-2019
3. www.un.org/internal-displacement-panel/
4. bit.ly/PR20-plan-de-accion
5. Notre Dame ND-Gain Index, disponible en <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/>; los datos sobre los desembolsos realizados por fondos de adaptación multilaterales, pueden consultarse en bit.ly/ClimateFundsUpdate; OCHA Global Humanitarian Overview 2020 bit.ly/GHO-2020
6. Véase, por ejemplo, IFRC (2018) “Forecast-based Financing for vulnerable herders in Mongolia”, DRR in Action Case Study (DRR en acción - estudio de caso) bit.ly/IFRC-FbF-Mongolia
7. Véase minisección Causas Profundas de RMF www.fmreview.org/es/retorno
8. bit.ly/Centrality-of-Protection

El potencial de la ley nacional de Sudán del Sur sobre protección y asistencia a los desplazados internos

Chaloka Beyani, Gatwech Peter Kulang y Rose Mwebi

Sudán del Sur se enfrenta a grandes y complejos retos humanitarios, pero la reciente redacción de una ley nacional sobre los desplazados internos refleja la renovación del compromiso y la perspectiva para proteger a sus ciudadanos.

En junio de 2020, había más de 1,67 millones de personas desplazadas internas en Sudán del Sur, mientras que 2,2 millones de sursudaneses eran refugiados en los países limítrofes. Más de 200 000 desplazados internos se encuentran alojados en emplazamientos de protección de civiles de la UNMISS. El ex-Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Chaloka Beyani, emprendió, en 2013, una misión a Sudán del Sur y reportó que carecía de las competencias y preparación institucional adecuadas para evitar y dar respuesta a los desplazamientos internos a corto, medio y largo plazo. En concreto, la misión recomendó un marco político integral para Sudán del Sur.

En otros informes, se destacó la necesidad acuciante de aplicar medidas de prevención y se señaló que los problemas de protección de los desplazados internos en Sudán del Sur se derivaban de las causas complejas y superpuestas del conflicto. Muchos desplazados internos habían tenido que desplazarse en repetidas ocasiones por distintas causas a la vez, como la violencia entre comunidades, los problemas de seguridad y los desastres naturales. El coste humano de este conflicto es inmenso y se caracteriza por las violaciones de los derechos humanos, la selección de civiles como objetivo de los ataques de grupos armados y el desplazamiento forzado de civiles.

2018: un año crucial

En lo que resultó ser un año notablemente significativo para la protección de los desplazados internos, Sudán del Sur se embarcó, en 2018, en el desarrollo de una ley nacional sobre los desplazados internos a la que llamó Ley para la Protección y Asistencia a las Personas Desplazadas Internas de 2019. El proyecto de ley, una iniciativa del Gobierno de Sudán del Sur a través de su Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres (MHADM, por sus siglas en inglés) y de comités parlamentarios, tenía como objetivo incorporar a la legislación nacional la Convención de Kampala de 2009, así como los Principios rectores de los Desplazamientos Internos de 1998 para que fueran aplicables a Sudán del Sur.

Este proceso de formulación de una ley nacional para los desplazados internos, impulsado y respaldado por la iniciativa PR20, ha dado lugar a que el Gobierno de Sudán del Sur ratifique la Convención de Kampala. Y a nivel mundial, la adopción del Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés) por parte de Sudán del Sur y su compromiso de implementarlo brindan la oportunidad de alcanzar soluciones integrales para los sursudaneses desplazados. Estos avances eran un indicativo del compromiso del Gobierno de fomentar la protección de los desplazados internos y de redoblar los esfuerzos para poner fin a la actual situación de desplazamiento. El exministro de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres, Hussein Mar Nyuot, cuando remitió el proyecto de ley al Ministerio de Justicia, señaló que la legislación nacional también reforzaría la implementación (que ya se encontraba en curso) del Acuerdo Revitalizado para la Solución del Conflicto en la República de Sudán del Sur (R-ARCSS, por sus siglas en inglés) firmado en 2018. El R-ARCSS contempla el retorno y la reintegración de los refugiados y desplazados internos como un elemento integral del proceso para alcanzar una situación de paz duradera en Sudán del Sur.

Reflexiones sobre el desarrollo de la legislación nacional

Los encargados en redactar la ley nacional adoptaron un enfoque participativo para determinar mejor las necesidades de los desplazados internos y los retos del Gobierno a la hora de responder adecuadamente a los desplazamientos internos. El Plan de Acción PR20 ofrecía los mecanismos de coordinación necesarios para los principales interesados en acciones humanitarias y para la participación de los desplazados internos (y la evaluación de sus necesidades). Los socios de Sudán del Sur del PR20, dirigidos por el Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres y por ACNUR, congregaron a una serie de interesados en acciones humanitarias, entre ellos ministerios y departamentos gubernamentales competentes,

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

actores humanitarios y de desarrollo, círculos académicos, la sociedad civil, los desplazados internos, la Unión Africana, donantes y otras partes interesadas, con lo que se garantizó un enfoque que abarcaba a toda la sociedad. En este proceso, es importante que quienes dirigen las consultas con los altos responsables gubernamentales de la formulación de políticas tengan conocimientos especializados en la elaboración de leyes sobre el desplazamiento interno.

En cuanto al proceso real, en julio de 2018, ACNUR y el Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres convocaron, en primer lugar, un taller de derecho y política al que se invitó a desplazados internos. Este taller marcó el punto de partida de las consultas con desplazados internos y altos funcionarios del Gobierno, ayudó a mejorar su nivel de comprensión del proceso de elaboración de las leyes sobre los desplazados internos y a impulsar su base de conocimiento para garantizar que su participación fuera informada y efectiva. A continuación, se celebró un acto de “aprobación” en el que los funcionarios del Gobierno ratificaron la envergadura del proceso, algo importante para impulsar la voluntad política hacia la legislación. Además, la participación de los ministerios competentes, tanto a nivel técnico como ministerial, permitió un intercambio en cuestiones prácticas relativas a la coordinación de la protección y la asistencia a los desplazados internos que, a su vez, sirvió de apoyo para el desarrollo de las disposiciones institucionales enmarcadas en la legislación nacional. La participación de este colectivo en el proceso se amplió luego mediante consultas en todo el país dirigidas por ACNUR con los desplazados internos y las comunidades de acogida. Esto resultó de vital importancia para fundamentar el anteproyecto de ley.

Por ejemplo, durante las consultas se puso de manifiesto que las mujeres solían tener dificultades a la hora de reclamar los bienes inmuebles que hubiesen dejado atrás durante el desplazamiento al carecer de documentación y debido a las prácticas culturales discriminatorias. Por tanto, se incluyó en el anteproyecto de ley la adecuada protección de los derechos de propiedad de las mujeres. Sin embargo, el acceso efectivo y las consultas con los desplazados internos y las comunidades de acogida —vitales para que sus perspectivas y prioridades influyan en el desarrollo y la implementación de la ley— supusieron un reto extremo en algunas zonas debido al conflicto, mientras que las limitaciones en cuanto a infraestructuras y acceso a Internet dificultaron la recopilación de datos.

A continuación, las consultas con las partes interesadas en un acto de alto nivel celebrado en septiembre de 2018 supusieron la aprobación de un borrador preliminar de la ley nacional. Los debates giraron en torno a cuestiones como la responsabilidad del Estado, la coordinación de la protección y la asistencia, y las soluciones duraderas. Los debates sobre la responsabilidad del Estado dieron pie a la recomendación de que el Gobierno desempeñara un papel mayor en la prestación de protección y asistencia, que fuese vinculado a la necesidad de a) permitir que los desplazados internos puedan elegir libremente una solución duradera como pudiera ser la repatriación voluntaria, la integración local o el reasentamiento, y b) mejorar la seguridad y reforzar el estado de derecho para que los retornos se produzcan en condiciones de seguridad y con dignidad. En cuanto a la coordinación, se observó que la prestación de protección y asistencia a los desplazados internos requiere un enfoque multinivel. Las consultas aconsejaban un mecanismo de coordinación interministerial complementado por foros operacionales y técnicos intersectoriales de menor nivel que se dedicaran a abordar la situación de los desplazados internos. En concreto, se señaló que la función de seguimiento de las instituciones de derechos humanos era fundamental para establecer sistemas de equilibrio de poderes.

Por último, basándose aún más en el proceso participativo, ACNUR, el Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres y la Universidad de Juba organizaron conjuntamente un seminario para sensibilizar a la opinión pública acerca de la legislación relativa a los desplazados internos y para recabar opiniones sobre las cuestiones relativas a la protección y asistencia de los desplazados internos. Asistieron al seminario más de 70 participantes procedentes de los ministerios competentes, la Asamblea Legislativa Nacional de Transición (TNLA, por sus siglas en inglés), la Unión Africana y organizaciones regionales, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, organizaciones comunitarias y confesionales, el mundo académico, los medios de comunicación nacionales y el colegio de abogados de Sudán del Sur. Se prevé realizar campañas de sensibilización pública una vez que el Ministerio de Justicia presente la ley a la TNLA para su promulgación como proyecto de ley.

Abordar la brecha de protección y soluciones

En 2017, Sudán del Sur adoptó un Marco Nacional sobre el Retorno, el Reasentamiento y

la Reintegración con el fin de ofrecer un marco para la ayuda humanitaria y la reconstrucción en dicho país. El Gobierno lo revisó en octubre de 2019 pero, aunque representó un paso importante hacia la búsqueda de soluciones duraderas, este carece de la amplitud de un marco jurídico como el previsto en los Principios Rectores y la Convención de Kampala. El desarrollo de una legislación nacional sobre el desplazamiento interno fue oportuno, habida cuenta también de la adhesión del país a la Convención de Kampala, en la que se pide a los Gobiernos nacionales promulgar o modificar la legislación pertinente para proteger y ayudar a los desplazados internos" (Artículo III, 2). Como la Convención de Kampala incluye los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998, su incorporación a la legislación nacional ofrece una base normativa jurídica para la aplicación de esos principios rectores a la hora de abordar la situación de los desplazados internos en Sudán del Sur. La legislación nacional ofrece, por tanto, una oportunidad única para lidiar coherentemente con la necesidad de protección de los desplazados internos, basándose tanto en la perspectiva de la Administración en su conjunto como en un enfoque que abarca a toda la sociedad.

Resulta innovador cómo el anteproyecto de ley adapta los indicadores de protección internacional para que se amolden a las condiciones locales; por ejemplo, establece medidas especiales de protección para salvaguardar el derecho de las mujeres y los menores a la vivienda, la tierra y la propiedad. Al reconocer el gran reto que es alcanzar soluciones duraderas en el contexto actual, la ley prevé enfoques pragmáticos como los programas por zonas, soluciones transitorias y el uso de prestaciones en efectivo para reforzar la capacidad de recuperación de las comunidades. Paralelamente a los Principios Rectores, la legislación se centra en las soluciones a los desplazamientos internos ofreciendo opciones para el retorno, la integración en el lugar de desplazamiento o el reasentamiento en otra parte del país.

Otra forma en la que el anteproyecto de ley se centra profundamente en las soluciones es incorporando las directrices del Marco de Soluciones Duraderas del Comité Permanente entre Organismos, lo que hace que sea aplicable en el país. La ley también establece un fondo para respaldar su implementación (mediante la asignación del 30 % de los ingresos nacionales provenientes del petróleo), un enfoque novedoso para la región y que garantizará que las respuestas humanitarias y las estrategias para alcanzar soluciones a largo plazo se financien con recursos propios del país en lugar de depender de la

financiación externa. Así es como la legislación nacional se alinea con el espíritu del GCR y obtiene el potencial de reforzar la implementación del R-ARCSS hacia una paz duradera en Sudán del Sur.

Creación y mantenimiento del impulso

Si echamos la vista atrás y nos fijamos en el proceso de desarrollo de la ley, cabe señalar que el Plan de Acción PR20 fue clave para impulsar el compromiso de las distintas partes interesadas en la elaboración de esa ley nacional, y sigue siendo un foro importante para respaldar la aprobación del anteproyecto de ley por parte de la TNLA y su implementación una vez promulgada. Es muy probable que la sólida alianza creada por el PR20 con el Gobierno de Sudán del Sur contribuya a su implementación.

Es importante remarcar que el hecho de contar con un marco jurídico nacional para los desplazados internos también contribuye a concienciar sobre la responsabilidad básica del Gobierno en materia de legislación, obligándolo en gran medida a asignar los recursos necesarios para la protección y la asistencia de ese colectivo, incluidas las soluciones duraderas. Aprovechar las oportunidades creadas a nivel regional y mundial mediante la implementación de la Convención de Kampala y del Pacto Mundial sobre los Refugiados también será importante para crear el impulso necesario para implementar la ley. Por último, aunque la elaboración del anteproyecto de ley nacional representa un paso importante, el compromiso y el impulso continuado de la promulgación y la implementación de la ley serán vitales para que los desplazados internos reciban la protección y asistencia adecuadas y para que se alcancen soluciones duraderas.

Chaloka Beyani chalokabeyani@hotmail.com
Profesor adjunto de Derecho Internacional, LSE; miembro del Grupo Consultivo de Expertos del Panel de Alto Nivel del Secretario General sobre Desplazamiento Interno; exRelator Especial del secretario general sobre los derechos humanos de los desplazados internos; experto del Gobierno y de ACNUR en el desarrollo de la legislación nacional para la protección y asistencia a los desplazados internos en Sudán del Sur.

Gatwech Peter Kulang
gatwechkulang@yahoo.com.au
Subsecretario del Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres de Sudán del Sur.

Rose Mwebi mwebi@unhcr.org
Asesora principal de ACNUR sobre política y cuestiones humanitarias (adscrita a la IGAD).

El uso de enfoques colaborativos para mejorar los datos acerca de los desplazamientos internos

Devora Levakova, Adrián Calvo Valderrama, Jacques Ajaruvwa Wathum y Damien Jusselme

La magnitud, la gravedad y la diversidad de las situaciones de desplazamiento interno no puede entenderse —y mucho menos recibir una respuesta adecuada— sin unos datos globales y precisos. Iniciativas como el Plan de Acción PR20 ofrecen ejemplos de buenas prácticas para avanzar en este ámbito tan complejo.

Los Gobiernos y los actores internacionales necesitan acceder a unas evidencias globales y fiables para fundamentar sus respuestas, políticas y programas, especialmente cuando se buscan soluciones duraderas a los desplazamientos internos. A pesar de los diversos retos, como el uso de diferentes estándares y definiciones, hay muchos ejemplos de buenas prácticas en lo que respecta a la recopilación, difusión y uso de los datos sobre el desplazamiento.

La iniciativa conocida como Plan de Acción PR20 ha permitido a los Gobiernos y a un amplio abanico de partes interesadas compartir valiosos conocimientos especializados y buenas prácticas, así como brindar apoyo al fomento de la capacidad. Este artículo ofrece tres ejemplos concretos de buenas prácticas a nivel mundial partiendo de la República Centroafricana y Somalia, donde se está llevando a cabo un intento de abordar los retos específicos de los datos sobre el desplazamiento interno y de ayudar a los Gobiernos y a otros actores a hacer uso de los datos resultantes. Estos tres ejemplos demuestran la importancia de trabajar de forma colaborativa y de establecer unos estándares a nivel nacional y mundial que garanticen que los datos sobre desplazamiento interno sean relevantes y de buena calidad para poder fundamentar las labores, abordar las causas y repercusiones del desplazamiento y alcanzar soluciones duraderas.

Conceptualizar medidas e indicadores

Las situaciones de desplazamiento interno se caracterizan por su variedad y sus múltiples niveles donde sigue siendo complicado llevar a la práctica marcos instaurados internacionalmente, como los Principios rectores de los Desplazamientos Internos y el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del IASC. Resulta especialmente complejo medir el grado en que se han alcanzado unas soluciones duraderas, por los muchos retos a nivel técnico y práctico. Esto ha contribuido al desarrollo de varios enfoques y prácticas diferentes.

Una de las iniciativas más sólidas para salvar esta brecha es el Grupo de Expertos sobre Estadísticas de los Refugiados y los Desplazados Internos¹ (EGRI, por sus siglas en inglés). Desde 2016, el EGRI ha trabajado de forma colaborativa en el desarrollo de recomendaciones (destinadas a los sistemas nacionales de estadística) para la implementación de unas medidas armonizadas para el desplazamiento forzado en todo el espectro de la movilidad humana. Las Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de Desplazados Internos² (IRIS, por sus siglas en inglés), desarrolladas por el subgrupo del EGRI especializado en desplazados internos³ y ratificadas por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en marzo de 2020, ofrecen un marco internacionalmente consensuado para sacar estadísticas sobre los desplazados internos. Estas recomendaciones incluyen también directrices —basadas en el Marco del IASC— sobre cómo medir el grado en que se han alcanzado⁴ soluciones duraderas con fines estadísticos.

En las recomendaciones, se reconoce que desarrollar una medida estadística para algo tan complejo como las soluciones duraderas es extremadamente difícil. Una medida así necesita establecer un equilibrio entre la inclusión de elementos sustantivos pertinentes y el ser relevante a nivel mundial para que pueda aplicarse a un amplio abanico de contextos de desplazamiento; y ser, a su vez, realista en cuanto a su implementación. Por tanto, entre los puntos de debate más importantes a la hora de desarrollar medidas así, nos encontrábamos el cómo identificar los aspectos más cruciales relacionados con el desplazamiento, centrarnos en las vulnerabilidades relacionadas con el desplazamiento recogidas por los ocho criterios⁵ del IASC, mientras aún respondemos en función de la localización física de los desplazados internos (es decir, la ubicación del desplazamiento, la de retorno o la de otros asentamientos). La localización física importa a la hora de llevar



ACNUR/Mustafa Saeed

Familias desplazadas por la sequía en Somalia.

a cabo comparaciones con la comunidad no desplazada, en especial cuando se trata de identificar las necesidades de los desplazados internos y las vulnerabilidades a raíz de su desplazamiento, además de las que comparten las personas desplazadas y las que no lo son.

A la vista de esto y teniendo en cuenta los diversos niveles de recursos y capacidades estadísticas disponibles en los contextos de desplazamiento interno, las IRIS proponen una medida compuesta que se centra en evaluar si las vulnerabilidades clave relacionadas con el desplazamiento se han superado basándose en cinco de los ocho criterios del IASC. Cómo medir el progreso total hacia las soluciones duraderas para los desplazados internos resulta de vital importancia para fundamentar los programas y la respuesta, las IRIS también incluyen recomendaciones para aplicar una medida del progreso que tenga en cuenta los ocho criterios del IASC.

Todavía no se ha desarrollado un conjunto de indicadores globales. De cara al futuro, esto significa que aún se puede refinar la metodología mediante pruebas adicionales y la colaboración constante entre los Gobiernos y los organismos internacionales.

Taller colaborativo sobre métodos de recopilación de datos en la República Centroafricana

La necesidad de unos datos de calidad y fiables acerca de las personas afectadas por el desplazamiento fue reconocida unánimemente durante el proceso de planificación humanitaria que se llevó a cabo en 2019 en la República

Centroafricana. Pero parecía haber diferencias en la forma de entender algunos de los conceptos básicos del desplazamiento interno. La compleja crisis humanitaria en la República Centroafricana, donde se dan varios tipos de desplazamiento en las mismas zonas y al mismo tiempo, puso de relieve la necesidad de hacer una puesta en común de las definiciones y conceptos entre todas las partes interesadas.

En enero de 2019, en la República Centroafricana, la iniciativa PR20 organizó un taller en el que se reunió a representantes de las comunidades afectadas, autoridades locales y nacionales, organizaciones humanitarias y de desarrollo, y organizaciones civiles de carácter social para debatir acerca de cómo mejorar la calidad de los datos sobre el desplazamiento interno. Los participantes pudieron hacer una puesta en común de los conceptos básicos del desplazamiento interno y de la necesidad de realizar un seguimiento del total de personas en situación de desplazamiento en un momento concreto y cómo cambia esa cifra a lo largo de un período de tiempo concreto para entender mejor las dinámicas de los desplazamientos y, por tanto, permitir una respuesta de protección y una asistencia adecuadas.

También se acordó un plan de acción para mejorar la calidad de los datos sobre el desplazamiento interno en la República Centroafricana. Como parte de él, desarrollaron un procedimiento operativo estándar (POE) que introdujo, entre otras cosas, unos criterios de arbitraje para ayudar a resolver conflictos actuales o potenciales entre los proveedores de información durante la compilación de datos, y una metodología para desglosar datos por edad y sexo de los desplazados internos que viven en campamentos y los que están con familias de acogida. El POE presenta además un plan de validación de datos y publicación, con unas responsabilidades claramente asignadas, y destaca la importancia de la colaboración constante entre las partes interesadas para garantizar unos datos integrales y fiables en la República Centroafricana.

Planificar soluciones duraderas: los mecanismos para identificar perfiles en Mogadiscio, Somalia

El mecanismo para identificar perfiles de los asentamientos informales en Mogadiscio, llevado a cabo en 2015-2016, es un ejemplo del uso de la recopilación de datos colaborativa para fundamentar las soluciones duraderas en el contexto del desplazamiento prolongado. La combinación del conflicto armado con las graves

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

y recurrentes sequías e inundaciones lleva décadas provocando desplazamientos en Somalia. Establecidos en los asentamientos urbanos ilegales en torno a la capital, Mogadiscio, los desplazados internos y la población no desplazada que se encuentra en los mismos asentamientos parecen enfrentarse a unos retos diferentes. Dadas las limitadas evidencias disponibles sobre la experiencia de las poblaciones desplazadas; en 2014-2015, los socios del Gobierno a nivel local y federal y los actores humanitarios realizaron un ejercicio de identificación de perfiles para comprender exhaustivamente la situación de desplazamiento en la ciudad y para fundamentar la planificación de los programas⁶ y políticas para las soluciones duraderas. El propósito de esa identificación de perfiles era ofrecer unos cálculos desglosados del número de desplazados internos que vivían en los asentamientos informales, analizar su historial de desplazamiento, y evaluar las aptitudes de las familias, sus capacidades, sus necesidades específicas y sus mecanismos para lidiar con la situación; todo lo que afectaba a su toma de decisiones acerca de su propio futuro.

Los planes de desarrollo locales y nacionales y las estrategias para alcanzar soluciones duraderas se nutrieron directamente de los resultados de ese mecanismo para identificar perfiles. Sirvieron de base para el establecimiento de la Iniciativa somalí para buscar Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos y para la inclusión, por primera vez, del desplazamiento en el Plan Nacional de Desarrollo del país (2017). El mecanismo para identificar perfiles fundamentó también la creación de un grupo de tareas liderado por el alcalde de Mogadiscio y ofreció datos de referencia para la Estrategia para alcanzar Soluciones Duraderas⁷ que la ciudad se planteó a cinco años (2020). El proceso de identificación de perfiles también impulsó el diálogo con las partes interesadas dedicadas al desarrollo, que vinieron a reconocer el desplazamiento como un factor de empobrecimiento y que comprendieron la importancia del papel de los ayuntamientos en la implementación de soluciones duraderas. Como consecuencia, se abrió la puerta a la recaudación de fondos entre el sector humanitario y el de desarrollo.

Conclusión

Los ejemplos presentados en este artículo son solo unos pocos de las muchas iniciativas para salvar la brecha en torno a los datos sobre el desplazamiento interno con el fin de garantizar una puesta en común de lo que se entiende por este fenómeno y de su prevención y resolución.

Estas y otras iniciativas deberían expandirse ahora y se les debería sacar rendimiento para obtener la máxima repercusión. El alto nivel de complejidad del desplazamiento interno a menudo disuade del diálogo y la acción. Pero estos ejemplos demuestran que, aunque no todas las cuestiones pueden abordarse de una vez, tratar los retos más convenientes de manera colaborativa puede crear una base sólida para la identificación de unas soluciones tangibles, efectivas y duraderas para el desplazamiento interno.

Aprovechando este impulso, los Gobiernos y agentes internacionales deberían ahora esforzarse en fomentar la colaboración para matizar e implementar unas metodologías y enfoques estandarizados. Además, deberían colaborar con las comunidades afectadas a lo largo de los procesos de recopilación de datos y análisis, y dedicar los recursos necesarios a desarrollar la capacidad para producir unos datos globales y de buena calidad que puedan ser utilizados por las distintas partes interesadas y ser relevantes para la toma de decisiones.

Devora Levakova levakova@jips.org

Asesora de identificación de perfiles, JIPS
www.jips.org

Adrián Calvo Valderrama adrian.calvo@idmc.ch

Coordinador sénior de Monitoreo, IDMC
www.internal-displacement.org

Jacques Ajaruvwa Wathum ajaruvwa@unhcr.org

Coordinador sénior del Grupo Temático de Protección, ACNUR República Centroafricana www.unhcr.org

Damien Jusselme djusselme@iom.int

Coordinador de la Matriz Regional de Seguimiento de Desplazados, África Occidental y Central, OIM
www.displacement.iom.int

1. bit.ly/EGRIS

2. bit.ly/IDPstatistics-IRIS

3. Como parte del EGRIS, el subgrupo especializado en desplazados internos fue liderado por el JIPS, con el respaldo de la División de Estadísticas de las Naciones Unidas, el Instituto Nacional de Estadística de Noruega y el IDMC, y se componía de representantes de las oficinas nacionales de estadística de 15 Estados miembros y de expertos pertenecientes a organismos internacionales y regionales.

4. IASC (2010) *Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos* bit.ly/IASC-sp

5. Véase nota al final nº 4.

6. Con el apoyo técnico del JIPS, el ejercicio fue dirigido por el Organismo de Gestión de Desastres del Ministerio del Interior y Asuntos Federales de Somalia, la Administración Regional de Benadir, y el grupo de trabajo especializado en mecanismos para identificar perfiles del grupo temático de protección, formado por ACNUR, la RDC, la OIM, la OCHA, el NRC, el CIR, SSWC, ORDO, HINNA, ELMAN, Mercy Corps, DBG, Save the Children, REACH y el grupo temático sobre alojamiento.

7. La Estrategia para alcanzar Soluciones Duraderas ha sido desarrollada por las autoridades regionales de Benadir y el Ayuntamiento de Mogadiscio.

Uganda: mitigar el desplazamiento en las zonas propensas al desprendimiento de tierras

Uganda llevó a cabo una extracción del perfil de riesgo de todo el país durante la cual se compiló una base de datos (al amparo de la Oficina del primer ministro) que incluye el registro de datos biométricos de las personas que viven en zonas propensas al desprendimiento de tierras. Esta información se está utilizando para implementar un programa de diez años de duración para reubicar voluntariamente a las familias que viven en zonas de alto riesgo en el área del monte Elgon en otras más seguras del distrito de Bulambuli. Como parte de este programa, el Gobierno compra tierras para los asentamientos y construye en ellas, y anima a mudarse allí a los residentes de zonas con alto riesgo de sufrir desplazamientos. El proyecto se basa en un enfoque desde la perspectiva de la Administración en su conjunto, cuenta con la participación de todos los ministerios competentes y todos los contratos de construcción y suministros son gubernamentales. El Gobierno provee de viviendas, infraestructuras, servicios y actividades generadoras de ingresos; y, en un principio, ara las tierras para la comunidad. En octubre de 2019, se había reasentado¹ a unas 240 familias.

1. bit.ly/GPC-IGAD-Oct2019

Colombia: desglosar los datos para mostrar los progresos hacia unas soluciones duraderas

El Registro Único de Víctimas de Colombia es un registro estatal que incluye datos de más de nueve millones de personas cuyos derechos han sido violados como consecuencia del conflicto armado y la violencia, desde 1995, entre ellos más de ocho millones de personas desplazadas internamente. Se trata de una herramienta técnica y administrativa diseñada para ayudar a las víctimas a acceder a la asistencia y a la reparación.

Además de captar y diferenciar cuáles son las necesidades de los desplazados internos y de las víctimas de otros delitos, el registro se utiliza para crear políticas públicas y respaldar soluciones duraderas para los desplazados internos. Se han dictado casi 6000 sentencias de restitución de tierras y, según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se han pagado 1 156 401 indemnizaciones monetarias a las víctimas, la mitad de las cuales son personas desplazadas internas. Este registro también permite dotar de asistencia y reparación a las comunidades que sufrieron daños o violaciones de sus derechos a nivel colectivo debido a la violencia o al conflicto.



Alba Pinto perdió a su marido y tres hijos en el conflicto armado de Colombia. Ahora vive en Nueva Esperanza, el primer asentamiento informal en ser legalizado en la región de Putumayo.

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

Un asentamiento para familias desplazadas internas en el distrito de Abs de la provincia de Hajjah, Yemen.

Yemen: las autoridades locales asignan tierras a los desplazados internos desalojados de los asentamientos informales

Tras la acogida informal de 109 familias de desplazados internos en sus territorios de la provincia de Adén, durante aproximadamente un año, una propietaria privada comunicó a este colectivo que deseaba recuperar el uso de sus tierras. La Unidad Ejecutiva para los Desplazados Internos (el ente público responsable de la protección y asistencia a las personas desplazadas) negoció con la propietaria para que les permitiera quedarse allí hasta que se les pudiera ofrecer una alternativa. En el plazo de seis meses, fueron trasladados a un nuevo emplazamiento urbano habilitado a tal efecto y con una mejor seguridad de la tenencia en otro distrito de la provincia de Adén. Este caso puso de relieve los retos a los que se enfrentan los desplazados internos que viven en asentamientos informales; la necesidad de encontrar soluciones en lo que respecta a las tierras y la vivienda para los que se encuentran en riesgo de desalojo; el papel fundamental de las autoridades locales en la búsqueda de soluciones junto con los actores internacionales; y la importancia de planificar la reubicación e incluir a la comunidad de acogida local en la planificación. Las directrices técnicas y el apoyo financiero internacionales fueron esenciales para fundamentar y facilitar las medidas que se adoptaron para transformar las tierras asignadas en un asentamiento habilitado y viable.

El Salvador: una nueva ley para la protección de los desplazados internos

En 2020, El Salvador aprobó una nueva ley en consonancia con los Principios rectores de los Desplazamientos Internos con el apoyo de ACNUR y de organizaciones de la sociedad civil. Su principal catalizador fue un fallo dictaminado por la Corte Constitucional, en 2018, que ordenaba al Parlamento que, en el plazo de seis meses, promulgara una normativa especial en materia de protección de los desplazados internos. El plazo y los mecanismos de seguimiento establecidos por dicho órgano apremiaron al Parlamento y al Ejecutivo. Otros factores esenciales que contribuyeron a la aprobación de la ley fueron: el intercambio de buenas prácticas con Colombia y Honduras; la movilización de la voluntad política a través de un gran foro; la presión y los eventos mediáticos celebrados por las instituciones públicas, la sociedad civil y otros; la formación de un equipo técnico de redacción de proyectos de ley que contaba con expertos internacionales; y la participación de los desplazados internos y de la sociedad civil en las reuniones con el Ejecutivo y su envío de testimonios escritos a la Comisión de Legislación y Asuntos Constitucionales.

1. El Salvador: Ley especial para la atención y protección integral de personas en condición de desplazamiento forzado interno, 23 de enero de 2020 www.refworld.org/es/docid/5e691b974.html

2. El Salvador: Sentencia sobre desplazamiento forzado (Amparo 411-2017), 13 de julio de 2018 www.refworld.org/es/docid/5b4f72e54.html

Priorizar la participación de los desplazados internos a la hora de impulsar soluciones

PR20 Colombia

Los espacios participativos —como los que se organizaron como parte de la iniciativa PR20 en Colombia— deben mantenerse y ampliarse para que los desplazados internos puedan trabajar directamente con los responsables de la toma de decisiones tanto a nivel local como nacional con el fin de identificar y aprovechar las oportunidades para conseguir soluciones duraderas.

Mientras Colombia continúa implementando su proceso de paz, la violencia y el conflicto persisten en la costa del Pacífico y en las regiones que hacen frontera con Ecuador y Venezuela. Como consecuencia, se han producido unos 100 000 desplazamientos nuevos cada año desde la firma del Acuerdo de Paz en 2016. Según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas de Colombia, establecida en 2011, con facultades para registrar a las víctimas del conflicto armado, más de ocho millones de personas han sido desplazadas internamente desde 1985.

Colombia cuenta con un marco jurídico e institucional altamente sofisticado para asistir y proteger a las personas desplazadas por el conflicto que incluye la Ley 387 de 1997 para las personas desplazadas, la Ley 1448 de 2011 para las víctimas del conflicto armado y el proceso de restitución de tierras, y la Sentencia T 025 de 2004 de la Corte Constitucional, que —todavía en vigor— insta a las instituciones competentes a garantizar los derechos de las personas desplazadas internas. Actualmente, un componente importante del Plan Nacional de Desarrollo de Colombia¹ es la legalización de los asentamientos informales, un proceso que no solo beneficia a las comunidades vulnerables de las zonas urbanas, sino también a los desplazados internos, refugiados y migrantes que viven en esos asentamientos. Pero, pese a estos importantes avances, se puede hacer mucho más para que la mayoría de los desplazados internos de Colombia consigan una solución duradera.

Para conmemorar el XX aniversario en 2018 de los Principios rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU, se lanzó un Plan de Acción PR20 con el fin de movilizar y respaldar los esfuerzos mundiales para reducir y asistir las situaciones de desplazamiento interno. Un grupo de agencias y organizaciones internacionales en Colombia desarrolló su propio plan de acción PR20 a nivel nacional². A lo largo de 2018 y 2019, se organizaron eventos de alto nivel en el marco de esta iniciativa para volver a centrar la atención en el desplazamiento interno en el país. Se empleó

el diálogo directo con los desplazados internos y con los líderes de las zonas afectadas por el conflicto para dar más visibilidad a sus problemas cotidianos y revitalizar la búsqueda de soluciones.

Diálogo y promoción

Los socios de la iniciativa PR20 en Colombia han convertido en su prioridad el poder ofrecer a los desplazados internos una plataforma para plantear sus preocupaciones y proponer medios para avanzar y hacérselos llegar al Gobierno nacional. Se organizaron una serie de eventos en 2018 y 2019 entre los que se incluyen:

- Dos reuniones en Bogotá para el diálogo entre los miembros de la iniciativa PR20 en Colombia y líderes en derechos humanos, desplazados internos y funcionarios públicos competentes.
- Un foro público nacional sobre el desplazamiento en colaboración con el periódico nacional *El Espectador* y con la participación de representantes de víctimas del conflicto armado, autoridades nacionales, ONG, organismos de la ONU y la sociedad civil.
- Un foro local en el departamento de Nariño que, en medio del proceso electoral de los gobernadores y alcaldes, logró reunir a cinco candidatos a la gobernación para que debatieran con los líderes, la sociedad civil y las instituciones locales. El evento pretendía facilitar un debate directo entre los candidatos y los líderes de los desplazados internos, y promover la inclusión en sus planes de políticas públicas pertinentes para los desplazados internos cuando accedieran al cargo.

A través de estos eventos, y gracias a la contundencia de sus voces, los desplazados internos pudieron concienciar acerca de sus persistentes riesgos de protección y debatir qué medidas deberían adoptarse para hacerles frente. Los desplazados internos fueron francos en estos eventos y ofrecieron sus propias

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

ideas sobre cómo promover soluciones para el desplazamiento interno. En particular, su mensaje fue firme y con determinación: “No nos dejen solos”. Los desplazados internos pudieron contribuir concretamente a los planes de desarrollo local, mientras abogaban por la incorporación a estos planes de la política pública consensuada sobre los desplazados internos. En el caso de Nariño, los desplazados consiguieron que se incluyeran las cuestiones que les afectaban en la agenda electoral.

Las conclusiones de la serie de eventos de la iniciativa PR20 destacan la necesidad de:

- Promover y fortalecer la coordinación interinstitucional para dar una respuesta integral al desplazamiento y, en particular, respaldar medidas para impulsar soluciones.
- Reforzar la presencia de las instituciones gubernamentales en zonas de difícil acceso y con emergencias recurrentes.
- Priorizar y fortalecer la provisión de bienes y servicios en los territorios que acogen a los desplazados internos, a refugiados y a migrantes venezolanos, ya que estas poblaciones están expuestas a los mismos

riesgos y consecuencias de los conflictos y la violencia.

Los socios que participan en la iniciativa PR20 en Colombia comparten el mismo objetivo de mejorar la visibilidad y la participación de las comunidades y los individuos afectados por el conflicto. Esto, a su vez, ayudará a proporcionar un apoyo más efectivo al Gobierno en sus esfuerzos por garantizar respuestas adecuadas y exitosas al desplazamiento interno, desde la prevención hasta la protección y las soluciones.

Los espacios participativos, como los organizados bajo el auspicio de la iniciativa PR20 en Colombia, deben continuar y ampliarse. De conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y con apoyo del marco normativo e institucional de Colombia sobre el desplazamiento interno, debe facilitarse que los desplazados internos trabajen directamente con los responsables de la toma de decisiones a nivel local y nacional para definir y aprovechar las oportunidades de alcanzar soluciones.

PR20 Colombia echeverr@unhcr.org

1. *Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad* bit.ly/Colombia-PND

2. La iniciativa PR20 Colombia está compuesta por la Oficina del Coordinador Residente, ACNUR, OIM, PNUD, NRC, SJR Colombia, OCHA y RET International.

Reflexiones sobre las experiencias de los Estados en la región de la IGAD

Charles Obila y Ariadna Pop

Los intercambios entre Estados, en 2019, se centraron en lo que necesitan los Gobiernos de la región de la IGAD para responder más eficazmente a los altos niveles de desplazamientos internos.

El desplazamiento interno es una de las principales preocupaciones de la región de la IGAD. La población de personas desplazadas internas en todo este bloque comercial, formado por ocho países¹, ha aumentado considerablemente desde 2014, principalmente debido a los conflictos en Sudán del Sur y Etiopía. Se calcula que, a finales de 2019, había casi ocho millones de personas desplazadas internas en la región como consecuencia de los conflictos y la violencia. Además, se estima que 1 753 000 personas fueron desplazadas por desastres, principalmente en Somalia, Kenia y Etiopía².

Los desastres provocados por la sequía, las inundaciones y los desprendimientos de tierra son, actualmente, los principales detonantes de los desplazamientos en Yibuti, Kenia y Uganda. Aunque los desastres también desplazan a las

personas en Etiopía, Somalia, Sudán del Sur y Sudán, en estos países los conflictos son los principales detonantes y provocan, en gran medida, desplazamientos internos prolongados.

La Unión Africana ha declarado el 2019 como el Año de los Refugiados, Retornados y Personas Desplazadas Internas. También era el 50.º aniversario de la Convención de la OUA por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África (Convención de la OUA sobre los Refugiados) y el 10.º aniversario de la Convención para la Protección y Asistencia de las Personas Desplazadas Internas en África de la Unión Africana (Convención de Kampala).

Por lo que tenía sentido que, en octubre de 2019, la IGAD, en colaboración con la iniciativa PR20 y con el apoyo del Grupo Temático

Mundial sobre Protección, el Gobierno de Suiza y la Comisión de la Unión Africana (AUC, por sus siglas en inglés), organizará un intercambio de experiencias en materia de apoyo a la resiliencia y de soluciones duraderas al desplazamiento interno. Este se celebró en el marco del Proceso Consultivo Regional sobre Migración organizado por la IGAD —una plataforma abierta para debatir y anticipar las cuestiones relativas a la migración— y reunió a más de 100 funcionarios públicos, representantes de instituciones nacionales de derechos humanos, expertos, profesionales de la ayuda humanitaria, actores de desarrollo y donantes. El presente artículo reflexiona acerca de algunos de los resultados y las enseñanzas que se desprenden de esos debates.

La importancia de los marcos normativos

La IGAD convoca seminarios conjuntos anuales sobre la Convención de Kampala en colaboración con el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Comisión de la Unión Africana y organismos de la ONU. Estos sirven como plataformas para propugnar la ratificación y la implementación de la convención por parte los Estados miembros de la IGAD y para debatir sobre los instrumentos y sistemas de apoyo disponibles para ayudarles a alcanzar este objetivo. En el intercambio regional anual de 2019, los debates fueron más allá de la Convención de Kampala e incluyeron temas como los sistemas de alerta temprana, los esfuerzos de consolidación de la paz, la recopilación de datos, la financiación y los enfoques para alcanzar soluciones duraderas tanto a nivel nacional como territorial. Los seminarios e intercambios anuales, en los que se anima a los Estados miembros a que muestren sus progresos a la hora de abordar las necesidades de asistencia y protección de los desplazados internos, dan lugar a una cierta competición que les influye positivamente.

Uno de los resultados más alentadores del intercambio regional de 2019 fue la aceptación general de la importancia de adoptar e implementar leyes, políticas y decretos que aborden los desplazamientos internos. Los marcos normativos ayudan a aclarar cuáles son las responsabilidades de los Gobiernos, a definir las funciones de los actores de respuesta y a aumentar la previsibilidad de la acción humanitaria y de desarrollo mediante la institucionalización de los acuerdos de colaboración. También definen los derechos de los desplazados internos y las medidas que deben adoptarse para garantizar su plena protección.

En el intercambio se celebró, además, una sesión dedicada al derecho y la política que facilitó la puesta en común de distintas experiencias en materia de elaboración e implementación de leyes y políticas sobre el desplazamiento interno.

Los Estados miembros de la IGAD han adoptado diversos enfoques y se encuentran en diferentes fases de desarrollo de marcos para abordar las necesidades de los desplazados internos en sus países. A nivel local, la Convención de Kampala es el único instrumento regional legalmente vinculante sobre el desplazamiento interno, y todos los Estados miembros de la IGAD manifestaron su compromiso político a promover sus objetivos. En octubre de 2019, Yibuti, Sudán del Sur, Somalia y Uganda habían ratificado la Convención de Kampala. Etiopía, que había firmado la Convención, la ratificó luego. Kenia y Sudán están pendientes de firmarla.

Kenia, Sudán del Sur, Sudán y Uganda también son parte del Pacto sobre la Seguridad, la Estabilidad y el Desarrollo en la Región de los Grandes Lagos; incluye un Protocolo sobre la Protección y la Asistencia a los Desplazados Internos, así como un Protocolo sobre los Derechos de Propiedad de las Personas que Regresan. Y es que la mayoría de los Estados miembros de la IGAD cuentan con leyes, políticas o marcos nacionales en materia de desplazamiento interno.

Además de la necesidad de contar con políticas y leyes adecuadas para abordar el desplazamiento interno in situ, los miembros del taller convinieron en que es fundamental garantizar su implementación. Entre los retos para ello que destacaron los Estados miembros de la IGAD, se incluyen la preocupación por la seguridad, la limitada capacidad institucional, la falta de recursos y de tierras para su asignación, la fatiga de los donantes, la insuficiencia de datos sobre los perfiles de los desplazados internos y los repatriados, el limitado compromiso de las partes interesadas gubernamentales y el limitado acceso a la tecnología que puede contribuir a la prevención de los desplazamientos (por ejemplo, para la evaluación de la peligrosidad).

Entre los esfuerzos que se han realizado para hacer frente a esos problemas de implementación, figura el Plan de Acción de Harare de 2017, el primer plan de acción para la implementación de la Convención de Kampala. Además de establecer marcos, sus objetivos son promover y reforzar las medidas regionales y nacionales para prevenir y eliminar las causas fundamentales de los desplazamientos internos

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

y aportar soluciones duraderas; promover las obligaciones y responsabilidades de los Estados partes; y determinar las obligaciones, funciones y responsabilidades específicas de los grupos armados, los actores no estatales y otros actores competentes, incluidas las organizaciones civiles de carácter social. Entre los progresos clave de la implementación del Plan de Acción de Harare, se incluyen la aprobación³ de la Ley Modelo de la Unión Africana sobre el Desplazamiento Interno de 2018 y el establecimiento de una Conferencia de los Estados partes para llevar a cabo un seguimiento y promover su acatamiento entre los Estados miembros de la Unión Africana.

En el plano nacional, Somalia y Etiopía han establecido Iniciativas para buscar Soluciones Duraderas (DSI, por sus siglas en inglés) con el objeto de facilitar la acción colectiva y la cooperación entre las autoridades gubernamentales nacionales, regionales y locales y la comunidad internacional (ONU, ONG internacionales y nacionales, y donantes). Las DSI respaldan la aceptación de la responsabilidad política y el liderazgo al más alto nivel, garantizan la participación de la comunidad y ponen en contacto a los agentes humanitarios, de desarrollo y de paz necesarios para dar apoyo a las soluciones duraderas para los desplazados internos en los planos normativo, legislativo, institucional, de planificación y operativo. Las DSI de Somalia y Etiopía han facilitado la ratificación de la Convención de Kampala y la redacción de políticas nacionales y territoriales para los desplazados internos. También han promovido que las diferentes partes interesadas compartan un mismo concepto y uso de las herramientas metodológicas comunes.

El carácter central de la coordinación del Gobierno y los múltiples interesados

Se produjo un consenso general en que el liderazgo del Gobierno —esencial para identificar, coordinar e implementar soluciones duraderas para los desplazamientos internos— requiere la designación de un centro de coordinación gubernamental. Esto es importante para dejar claras cuáles son las responsabilidades institucionales y para ampliar la rendición de cuentas⁴⁴ por parte del Gobierno. El liderazgo del Gobierno es fundamental para que la coordinación sea efectiva tanto en el plano vertical (nacional, regional y local) como en el horizontal (entre los ministerios competentes y otras instituciones). Todos los Estados miembros de la IGAD ejercen esas labores de coordinación, aunque de diferentes maneras.

Podemos encontrar un ejemplo de coordinación entre múltiples interesados especialmente efectiva en Sudán, donde el Gobierno nacional y el local, la sociedad civil (también a nivel local y nacional), el sector privado y la comunidad internacional (incluidas las Naciones Unidas, los bancos de desarrollo, los donantes y las ONG internacionales) participan de manera conjunta en la planificación, programación e implementación mediante lo que se conoce como funciones de enlace con los Estados.

Las actividades conjuntas animan a todas las partes a invertir energías en la prevención de conflictos y la consolidación de la paz a través de la prestación constante de ayuda humanitaria y de inversiones plurianuales destinadas a la resiliencia. Pero, como revelaron los debates, la naturaleza cortoplacista de la financiación y el difícil contexto de la recaudación de fondos amenazan la sostenibilidad de su impacto.

La sostenibilidad de la financiación

La medida en que un Gobierno prioriza la financiación para los desplazados internos es un indicador tanto de su nivel de concienciación como de su compromiso con ese colectivo. Las partes interesadas que participan en el intercambio regional subrayaron que los Gobiernos deben destinar los fondos suficientes a respaldar los programas para proteger a los civiles contra el desplazamiento, ayudar y proteger a los desplazados internos durante el desplazamiento y para crear unas condiciones que permitan alcanzar soluciones duraderas.

En la reunión se establecieron dos recomendaciones fundamentales: en primer lugar, la de garantizar que se faciliten los recursos pertinentes a través de los presupuestos nacionales y territoriales y de los planes nacionales de desarrollo; y, en segundo lugar, la de promover y movilizar una financiación adicional flexible y plurianual para los programas que intervienen en todo proceso de desplazamiento interno, desde la prevención hasta las soluciones duraderas.

La disponibilidad de datos fiables

La recopilación de datos de buena calidad sobre los desplazados internos y las comunidades afectadas por los desplazamientos para la planificación de soluciones duraderas sigue siendo un reto en la región de la IGAD. Los datos disponibles no son adecuados por muchos motivos.

En primer lugar, actualmente la mayoría de los datos sobre los desplazamientos se recopilan a medida para fundamentar las respuestas

humanitarias, y los sistemas de datos se diseñan en consecuencia. En general, todos estaban de acuerdo en que los sistemas de datos sobre el desplazamiento necesitan realizar un mejor tratamiento de los vínculos entre las acciones humanitarias, de desarrollo, de consolidación de la paz y de construcción del Estado para ayudar a prevenir y abordar el desplazamiento prolongado y para respaldar la (re)integración sostenible. Los participantes destacaron que era fundamental hacer una transición hacia unos sistemas de datos que permitan atender las necesidades de información longitudinal y, más a largo plazo, para entender mejor los perfiles y problemas de los desplazados internos, utilizando un sistema de datos generado por múltiples interesados en lugar de los actuales sistemas basados en las organizaciones e impulsados por actores humanitarios. Para ello, se podría requerir, por ejemplo, la integración de los datos sobre los desplazamientos en el sistema nacional de estadísticas.

En segundo lugar, a nivel operativo, las organizaciones realizan evaluaciones con fines propios y no conjuntos, emplean diferentes metodologías y producen datos de distinta calidad.

En tercer lugar, faltan instrumentos conjuntos y procesos armonizados para evaluar la contribución de los programas de soluciones duraderas y otros resultados colectivos más amplios.

En cuarto lugar, en la medida en que son las ONG y los organismos de la ONU quienes recopilan muchos de los datos de los desplazados internos, se señaló que dado que, en comparación, pocos de los datos que existen los obtienen los Gobiernos, a veces se pone en duda la credibilidad de las estadísticas sobre los desplazados internos y rara vez se utilizan o se citan las estadísticas disponibles.

Y, por último, rara vez se recopilan datos en zonas remotas. El resultado es una imagen fragmentada e incompleta de los desplazamientos internos, incluidas las necesidades de protección y asistencia de las personas que los sufren.

Se están realizando esfuerzos en la región para mejorar la disponibilidad y la utilidad de los datos. Etiopía y Sudán, por ejemplo, se están coordinando con la Matriz de Seguimiento de Desplazados de la OIM para compartir y recopilar conjuntamente información sobre los desplazamientos, incluidas evaluaciones estacionales multisectoriales. Mientras tanto, Somalia está recabando datos de la inscripción en el registro de los desplazados internos en

colaboración con otras partes interesadas y ha incluido indicadores de desplazamiento en su Plan Nacional de Desarrollo III, de conformidad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.

Conclusión

Aunque el intercambio de la IGAD, en octubre de 2019, nos proporcionó una plataforma para compartir experiencias y conocimientos especializados en materia de ayuda a la capacidad de recuperación y de soluciones duraderas para los desplazamientos internos, se requiere un mayor esfuerzo para hacer un seguimiento con cada Estado miembro en las áreas de implementación. En concreto, es necesario e importante centrar los esfuerzos en adoptar e implementar leyes, políticas y decretos que aborden el desplazamiento interno; en establecer un liderazgo gubernamental y una coordinación efectiva entre múltiples interesados; en garantizar la disponibilidad de unos recursos financieros adecuados y flexibles; y en mejorar la disponibilidad y utilidad de los datos. Además, las partes interesadas acordaron adoptar un enfoque a largo plazo para abordar y resolver los desplazamientos internos integrándolo en las políticas y planes nacionales de desarrollo. Entre sus objetivos al respecto figuran ayudar a los desplazados internos a recuperar su productividad; establecer diálogos de paz para facilitar la cohesión social; poner freno a los conflictos mediante la introducción de mejores mecanismos de alerta temprana; prever y mitigar los efectos de las amenazas naturales; desarrollar mecanismos de integración para los desplazados internos; garantizar un enfoque en la seguridad de la tenencia; y ayudar a las comunidades que acogen a los desplazados internos.

Charles Obila *Charles.Obila@igad.int*

Responsable de Migración, IGAD <https://igad.int/divisions/health-and-social-development>

Ariadna Pop *ariadna.pop@eda.admin.ch*

Funcionaria diplomática, Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza bit.ly/SFDFA-HSD

1. Los ocho miembros de la IGAD (Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo) son Yibuti, Etiopía, Eritrea, Kenia, Somalia, Sudán del Sur, Sudán y Uganda.

2. IDMC (2020) Global Report on Internal Displacement 2020 (Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno 2020) www.internal-displacement.org/global-report/grid2020

3. AU Model Law on Internal Displacement (Ley Modelo de la Unión Africana sobre el Desplazamiento Interno) www.refworld.org/docid/5afc3a49a.html

4. Instituto Brookings (2016) "Assessing National Approaches to Internal Displacement: Findings from 15 Countries" bit.ly/2011-Ch1

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

Prevención y preparación para el desplazamiento en el contexto de un desastre

Barbara Essig, Sebastien Moretti y Secretariado de la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres

Los ejemplos de buenas prácticas relacionadas con la prevención, la mitigación y la preparación de cara a desplazamientos en el contexto de un desastre, debatidos como parte de la iniciativa PR20, han revelado valiosas lecciones sobre las actuaciones tempranas, los datos, las leyes y las políticas y la colaboración de la comunidad.

En 2019, hubo tres veces más desplazamientos internos causados por desastres que por conflictos y violencia. Según las estimaciones del Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos (IDMC, por sus siglas en inglés), se dieron 24,9 millones de nuevos desplazamientos debidos a desastres, la mayoría como consecuencia de fenómenos meteorológicos como ciclones, tormentas y lluvias monzónicas. En comparación, solo 8,5 millones de nuevos desplazamientos fueron causados por los conflictos y la violencia¹.

Los desastres, o la amenaza de estos, pueden desencadenar el desplazamiento de muchas maneras: evacuaciones preventivas o reubicaciones planificadas desde zonas de alto riesgo; escapar de desastres repentinos donde corre peligro la vida; o un desplazamiento gradual de las poblaciones de zonas de desastres de evolución lenta (como la sequía o la erosión costera) provocado por la pérdida de medios de vida, la disminución del acceso a los alimentos y el aumento de la pobreza. Además, el cambio climático está exacerbando el riesgo de desplazamientos en el contexto de un desastre. Se calcula que 108 millones de personas necesitaron, en 2018, que el sistema humanitario internacional les asistiera para salvar sus vidas debido a inundaciones, tormentas, sequías e incendios forestales; cifra que, según se estima, podría duplicarse para el año 2050².

Las consecuencias humanitarias del desplazamiento son devastadoras. Las personas que más sufren son —y seguirán siendo— las más pobres del mundo: quienes carecen de la capacidad de recuperación necesaria para protegerse de los desastres y que, en la mayoría de los casos, viven en zonas propensas a sufrirlos³. Algunos ejemplos de cómo prevenir o mitigar los desplazamientos en el contexto de un desastre se debatieron en diversos eventos convocados por la iniciativa del PR20 entre 2018 y 2020⁴. Los ejemplos planteados demostraron que las condiciones que dan lugar

al desplazamiento en el contexto de un desastre pueden prevenirse o mitigarse mediante una recopilación de datos fiables, con una acción humanitaria temprana, unos enfoques políticos integrados y la participación de las comunidades en riesgo de desplazamiento. Estos ejemplos presentan algunos temas y enfoques clave que merecen ser compartidos acerca de cómo prevenir y reducir los desplazamientos en el contexto de un desastre.

Prevención y preparación

Aunque siempre se ha hecho mucho hincapié en el logro de soluciones duraderas para el desplazamiento interno, es evidente que sería aún mejor prevenir y abordar las condiciones que llevan al desplazamiento en el contexto de un desastre. Esta es una de las razones por las que las acciones humanitarias “preventivas”, como la financiación basada en pronósticos (FbF, por sus siglas en inglés) han ido ganando cada vez más atención en los últimos años. La FbF funciona liberando automáticamente fondos que han sido previamente aprobados para acciones humanitarias preacordadas una vez que se alcanza un umbral concreto. Al basarse en previsiones científicas y en el análisis de riesgos, permite una mejor preparación de cara a los desastres, reduciendo así el impacto de los peligros y contribuyendo a prevenir o a reducir los desplazamientos.

Un buen ejemplo de FbF es la respuesta de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (IFRC, por sus siglas en inglés)⁵ frente al *dzud*, un fenómeno climático mongol que consiste en una grave sequía seguida de frío extremo que se ha hecho más frecuente en Mongolia en los últimos tiempos. La mitad del país está en peligro, especialmente las comunidades de pastores y su ganado. Para ayudarles antes de que pierdan su ganado y se vean obligados a trasladarse a las ciudades o a asentamientos informales, se elaboró un mapa de riesgo del *dzud* que

incluía 14 indicadores basados en datos extraídos de las previsiones meteorológicas. Cuando estos indicadores llegaban al punto de activación, se asignaba automáticamente la financiación. En 2020, unas 4050 personas pertenecientes a 1000 familias de pastores en situación de vulnerabilidad recibieron prestaciones en efectivo sin condiciones y equipos para el cuidado de los animales. Esto redujo el número de fallecimientos entre las reses, preservando así la única fuente de ingresos y alimentos de los pastores.

Aunque no siempre es posible prevenir el desplazamiento, debido a que las amenazas naturales siguen siendo en gran medida imprevisibles, el caso del *dzud* demuestra que, en determinadas circunstancias, sí se puede.

La importancia de los datos

La prevención del desplazamiento en el contexto de un desastre no es tarea fácil, ya que presupone que se entienden y se conocen sus causas subyacentes, complejas e interrelacionadas. Tal y como demuestra el desarrollo del mapa de riesgos del *dzud* en el ejemplo anterior, para que la prevención y la preparación sean efectivas, se requieren datos pertinentes y precisos acerca del fenómeno, así como de las comunidades que corren el riesgo de ser desplazadas; y es necesario que entonces se utilicen esos datos para paliar el sufrimiento humano.

Los principales retos serían la falta de: a) interfuncionalidad de los datos; b) coordinación entre las entidades encargadas de recopilarlos; y c) consenso sobre los principales parámetros y definiciones para establecer cuándo comienza y termina el desplazamiento, quiénes son los desplazados y durante cuánto tiempo. Los fenómenos de evolución lenta son especialmente complicados de monitorear porque se producen durante un periodo de tiempo más largo y se desencadenan por un amplio abanico de detonantes interconectados. Como consecuencia, suele ser difícil distinguir el desplazamiento de la migración. También cuesta más darse cuenta de los fenómenos a pequeña escala que, a menudo, son menos visibles. Se necesitan datos fiables para generar una respuesta apropiada para los desplazados y aprender de esos fenómenos sobre cómo reducir los desplazamientos.

En Filipinas, el Centro de Seguimiento e Información de las Operaciones de Respuesta a Desastres (DROMIC, por sus siglas en inglés) actúa como repositorio de datos sobre desastres.

El DROMIC recopila datos desglosados (como edad, sexo y discapacidad) e información de diferentes fuentes (entre ellos los institutos meteorológicos y volcanológicos, y las redes locales de trabajadores sociales) sobre los desplazados y otras poblaciones afectadas, los lugares de evacuación, las viviendas dañadas y la ayuda humanitaria, ordenados por localización geográfica y tipo de desastre. A continuación, utiliza el análisis predictivo de posibles desastres para preparar respuestas humanitarias utilizando teorías matemáticas y tecnologías espaciales, entre ellas, los drones. Los datos y la información de referencia también se utilizan para planificar soluciones duraderas, lo que ayuda a las comunidades a ser más resilientes y a recuperarse de los desastres.

Un enfoque basado en la política integrada

Otro aspecto importante es que se desarrollen marcos normativos y políticos adecuados. El desplazamiento, en el contexto de un desastre, es una cuestión interrelacionada y requiere de un enfoque normativo coordinado que integre la reducción del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático y la movilidad humana, los derechos humanos, y las acciones humanitarias y de desarrollo. Esto significa que hay que incorporar los problemas de movilidad humana —también las reubicaciones planificadas— a las leyes y políticas en materia de gestión de riesgos de desastres, a los planes de adaptación nacionales y otros procesos de desarrollo pertinentes a nivel local, regional y nacional.

Un buen ejemplo de enfoque basado en la política integrada a nivel nacional sería la Política Nacional sobre el Cambio Climático y los Desplazamientos Inducidos por Desastres implementada por Vanuatu⁶ en 2018. La política señala 12 áreas estratégicas y fija un plazo de tiempo de dedicación de las acciones institucionales y operativas para cada una de ellas. Las intervenciones a nivel de sistema y de sector abarcan una serie de ámbitos, como la gobernanza, los datos, la protección y el desarrollo de la capacidad, e integran meticulosamente los mecanismos de consulta y de participación de las comunidades locales. Se trata de un tipo de enfoque más integral que abarca áreas políticas como las tierras y la vivienda, la salud, la educación, los medios de vida, los conocimientos autóctonos, la seguridad y el acceso a la justicia. Asimismo, tiene en cuenta la aplicación práctica y efectiva de la política ofreciendo directrices acerca de la

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

implementación, la financiación y el monitoreo. La Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres trabaja en estrecha colaboración con los Gobiernos para establecer políticas similares a nivel regional y nacional.

La participación de las comunidades afectadas

Existe un vínculo intrínseco entre la prevención o la paliación de los riesgos de desplazamiento y la capacidad de recuperación de las comunidades afectadas. Es importante entender cómo las propias comunidades pueden anticiparse, prepararse y reducir los efectos de los desastres. También es de vital importancia garantizar que aquellas afectadas participen en los debates que les atañen y que tengan capacidad de respuesta.

El programa "Sister Village" (aldea hermana) en la región indonesia del monte Merapi es un buen ejemplo de cómo un proyecto iniciativa de la comunidad puede ayudarles a prepararse para el desplazamiento⁷ en el contexto de un desastre. El programa hermana a aldeas situadas en zonas con un alto riesgo de sufrir erupciones volcánicas con otras con las que comparten cultura que se encuentran en zonas más seguras. Fue iniciado por las comunidades en riesgo de desplazamiento, y el Gobierno facilitó este proceso de hermanamiento. Un componente esencial es el Sistema de Información sobre las Aldeas, una base de datos de las personas (y sus bienes) que han de ser evacuadas para permitir una asistencia más rápida durante una crisis. Los evacuados pueden entonces tener acceso a tierras, alojamiento, escolarización y atención sanitaria, y recibir carnés de identidad. Además, se dispone de un fondo gubernamental para el desarrollo comunitario y para medidas de reducción del riesgo de desastres.

Estos son ejemplos inspiradores de cómo los Gobiernos, las comunidades locales y la sociedad civil pueden cada uno hacer su parte y trabajar juntos para hacer frente al desplazamiento en el contexto de un desastre. Sin embargo, hay que hacer mucho más. El Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030, el Pacto Mundial para la Migración, el Grupo de Trabajo sobre Desplazamiento de la CMNUCC y el Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno del secretario general de las Naciones Unidas son pruebas de la creciente atención internacional al desplazamiento en el contexto de los desastres repentinos y los de evolución



Joel Lacaba trabajando en el emplazamiento donde se va a construir su futuro hogar permanente en Tacloban, como parte de un programa de recuperación tras el tifón Haiyan (o Yolanda), Filipinas.

lenta. A nivel regional, es importante garantizar que esos marcos y compromisos se implementan paralelamente a los marcos regionales existentes, como la Convención de Kampala. Pero, a menudo, se sigue poniendo el foco en los desplazamientos a causa de los conflictos y la violencia. Si admitimos el carácter múltiple e interrelacionado de los factores que impulsan los desplazamientos, el objetivo no debería ser priorizar a uno de ellos sobre los demás, sino buscar la prevención, la mitigación y las soluciones duraderas para todas las personas desplazadas.

Barbara Essig barbara.essig@idmc.ch
 Experta en políticas, Observatorio de Desplazamiento Interno
www.internal-displacement.org

Sebastien Moretti sebastien.moretti@ifrc.org
 Líder en Migración y Desplazamiento, Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
www.ifrc.org

Secretariado de la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres
info@disasterdisplacement.org
<https://disasterdisplacement.org/>

1. IDMC (2020) *Global Report on Internal Displacement. A Summary* bit.ly/IDMC-GRIDsummary-2020
2. IFRC (2019) *The Cost of Doing Nothing* bit.ly/IFRC-cost-of-doing-nothing-2019
3. Véase también RMF número 64 (2020) sobre *Crisis climática y las comunidades locales* www.fmreview.org/es/edicion64
4. Véase, por ejemplo, bit.ly/GP20-steering-group-09032020 and bit.ly/GP20-words-into-action
5. IFRC (2018) *Forecast-based Financing for vulnerable herders in Mongolia* bit.ly/IFRC-FbF-Mongolia-2018
6. Gobierno de Vanuatu, *Política Nacional sobre el Cambio Climático y los Desplazamientos Inducidos por Desastres*, 2018 <https://perma.cc/3R75-K3JN>
7. bit.ly/Sister-Village-Indonesia

La aplicación del marco del IASC en Somalia y Sudán

Grupo de Trabajo sobre Soluciones Duraderas (DSWG, por sus siglas en inglés) en Somalia, DSWG en Sudán, Margharita Lundkvist-Houndoumadi y Jasmine Ketabchi

El análisis de cómo se ha utilizado el marco del IASC a lo largo de la década, desde su lanzamiento en 2010, ofrece algunas reflexiones que pueden ser útiles para quienes trabajan para lograr soluciones duraderas a los desplazamientos internos.

En este artículo, se examina el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos¹ (en adelante, Marco del IASC) como brújula para avanzar hacia soluciones duraderas en contextos en los que el desplazamiento está vinculado a la discriminación, los desequilibrios de poder y la desigualdad de oportunidades en el acceso a los derechos. El Marco articula principios clave, define criterios para medir las soluciones duraderas priorizando el compromiso con las comunidades afectadas por el desplazamiento y las alianzas entre múltiples interesados formalizadas por los Gobiernos y los actores humanitarios, de paz, de derechos humanos y de desarrollo.

Desde su lanzamiento en 2010, el Marco del IASC se ha convertido en un referente acreditado sobre soluciones duraderas. A nivel nacional, numerosas leyes y políticas se nutren de sus elementos, como en el caso de Níger, Afganistán, Kenia, Sri Lanka, Somalia y Sudán del Sur. A nivel mundial, los criterios del Marco se materializaron en la Biblioteca Interinstitucional de Indicadores de Soluciones Duraderas², en 2018, y en, 2020, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas ratificó las Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de Desplazados Internos³ (IRIS, por sus siglas en inglés) que incluyen enfoques para la medición de las soluciones duraderas basados en el Marco del IASC. A nivel regional, se han desarrollado diversos enfoques contextualizados, como el Marco del ReDSS⁴ en el este y en el Cuerno de África.

Para conmemorar el décimo aniversario del lanzamiento del Marco del IASC, este artículo hace un repaso de las enseñanzas extraídas de la aplicación de sus disposiciones en Somalia y en Sudán, donde se han centrado en las soluciones duraderas durante muchos años. En las siguientes secciones, se aborda la puesta en práctica de los criterios y principios del Marco en ambos países. Las reflexiones finales sobre la aplicación del Marco del IASC destacan: a) la necesidad de establecer

alianzas para asegurar los enfoques de abajo arriba y de arriba abajo; b) la importancia predominante de la naturaleza voluntaria y no discriminatoria de las soluciones; y, por último, c) la necesidad de compartir las capacidades y de comprometerse constantemente por lo que respecta a los principios y las definiciones para aumentar la coherencia de la respuesta y de la acción colectiva.

Estudio de caso: Somalia

Dar solución a los desplazamientos mediante el establecimiento de alianzas con actores humanitarios, de desarrollo y de paz ha sido prioritario para el Gobierno Federal de Somalia y para la comunidad internacional desde 2016⁵. Al principio, el Marco del IASC guió el despliegue de los ejercicios de creación de perfiles en Mogadiscio y Hargeisa, lo que creó una base empírica para priorizar las soluciones duraderas en el octavo Plan Nacional de Desarrollo. Posteriormente, el ReDSS y consorcios de ONG emplearon una selección de indicadores de soluciones duraderas extraída directamente de la Biblioteca Interinstitucional de Indicadores de Soluciones Duraderas y del Marco del ReDSS para implementar tres proyectos basados en soluciones duraderas. Buscaban evidencias que sirvieran de base para la planificación y la reintegración de los desplazados internos y de los retornados en Mogadiscio, Kismayo y Baidoa.

La puesta en marcha del Marco del IASC en estos lugares ha evidenciado la importancia de centrarse en la cohesión social y en la no discriminación como elementos cruciales para el éxito de las intervenciones para buscar soluciones duraderas. Sin embargo, es necesario un enfoque de arriba abajo para medir los progresos en materia de soluciones duraderas como complemento del análisis de abajo arriba sobre el terreno, en especial para evitar el enfoque previsto de las soluciones duraderas. El uso de las definiciones, principios e indicadores basados en los criterios del Marco del IASC ayudó a fundamentar los documentos estratégicos del Gobierno; la inclusión de las

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

disposiciones de dicho marco en las políticas nacionales de Somalia fue una novedad importante que se derivó de este enfoque.

Se espera que la Estrategia Nacional de Soluciones Duraderas de Somalia (que estará disponible próximamente) amplíe la puesta en práctica de las disposiciones del Marco del IASC en todo el país, reforzando así los vínculos con el estado de derecho, la estabilización, la justicia, la seguridad y el desarrollo económico. Esta valoración más sistemática del Marco del IASC es el resultado de cuatro años de compromiso, un cambio progresivo hacia unos procesos dirigidos por el Gobierno tanto a nivel local como nacional, y la ampliación del desarrollo de la capacidad a los socios internacionales, el Gobierno y la sociedad civil.

Estudio de caso: Sudán

Hallar soluciones duraderas al desplazamiento interno en Sudán es una de las diez prioridades del Gobierno de transición. Entre 2017 y 2019, el Gobierno y la comunidad internacional se embarcaron en un esfuerzo conjunto para respaldar las soluciones duraderas en El Fasher (en Darfur del Norte) y Um Dukhun (Darfur Central), con el fin de pasar de la prestación de ayuda humanitaria a una programación más sostenible a largo plazo para los desplazados internos y las comunidades de acogida. Esto dio lugar a dos proyectos piloto, en los que se adoptó un enfoque por áreas para la búsqueda de soluciones duraderas basado en la zona y un proceso de cinco etapas que prioriza la recopilación exhaustiva de pruebas, y las consultas y la planificación conjunta con las comunidades afectadas por los desplazamientos como base para los programas de soluciones duraderas. El Marco del IASC sirvió de base para el análisis, la metodología y el diseño de una programación conjunta.

A nivel local, en el proyecto piloto rural llevado a cabo en Um Dukhun se elaboraron planes de acción basados en esa zona para abordar las trabas a las que se enfrentaban las soluciones duraderas. Dichos planes se basaron en consultas con las comunidades afectadas por los desplazamientos y contaron con la aceptación de las partes interesadas pertinentes, entre ellas las autoridades locales. El proyecto piloto urbano de El Fasher⁶ fue un ejercicio de colaboración multisectorial para la elaboración de perfiles realizado conjuntamente por el Gobierno, el Banco Mundial, la ONU, donantes y ONGI (representadas a través del Grupo de Trabajo sobre Soluciones Duraderas) y desplazados

internos que residen en los campamentos de Abu Shouk y El Salam. Los actores humanitarios y de desarrollo trabajaron por primera vez con las autoridades locales para generar datos de alta calidad, combinando un análisis socioeconómico de la situación de los desplazados internos y de sus vecinos con un análisis de los requisitos más amplios de planificación urbanística.

En estos casos, como en el de Somalia, era evidente que el análisis y la planificación locales y de abajo arriba debían complementarse con una estrategia nacional de arriba abajo para garantizar que todas las partes interesadas se pusieran de acuerdo acerca de los conceptos, principios y criterios de las soluciones duraderas. Tomando como base las enseñanzas extraídas de los proyectos piloto en Darfur, ahora se están expandiendo los esfuerzos para respaldar la planificación de soluciones duraderas en siete estados de Sudán. Este enfoque garantizará más tarde que los actores y autoridades del país obtengan resultados que puedan compararse y analizarse conjuntamente con el fin de diseñar una política de apoyo a las soluciones duraderas.

Retos y lecciones

Diez años después de su publicación, el Marco del IASC es ampliamente conocido entre las organizaciones que trabajan en la búsqueda de soluciones duraderas y les proporciona una base sólida. Sin embargo, hay varios retos que deben ser abordados y lecciones que deben tenerse en cuenta cuando se ponga en práctica el Marco del IASC.

Una evaluación externa⁷ del análisis de perfiles realizado en El Fasher destacó que las partes interesadas no entendían del mismo modo cuál era la definición internacionalmente aceptada de soluciones duraderas. En Somalia, en cambio, se había trabajado en la contextualización de las definiciones y principios del IASC y se había llegado a un acuerdo con el Gobierno, lo que sustentaba la labor centrada en las soluciones descrita anteriormente. En el trabajo en los asentamientos también se ha puesto de relieve la importancia de incorporar lo que se entiende a nivel local por esos principios. Es fundamental entender de la misma manera las definiciones y principios al emprender procesos de soluciones duraderas para paliar las diferencias en las expectativas y fundamentar la coordinación.

A menudo, los actores se centran en las soluciones geográficas esbozadas en el Marco del IASC (retorno, estancia, asentamiento en otro lugar) en vez de hacerlo en los principios

de no discriminación y el carácter voluntario de alcanzar soluciones duraderas descritos en el Marco, con lo que, a menudo, se obvia el hecho de que alcanzar soluciones duraderas suele ser un proceso largo y complicado que va más allá del asentamiento físico. Según el Marco del IASC, “se logra una solución duradera cuando los desplazados internos ya no tienen necesidades específicas de asistencia y protección vinculadas a su desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ninguna discriminación fruto de su desplazamiento”. Es de vital importancia centrarse en el carácter no discriminatorio y voluntario de las soluciones y medir la integración local —ya sea en el lugar donde las personas se encuentren tras desplazarse o al que hayan regresado— como proceso para superar las vulnerabilidades vinculadas al desplazamiento.

Tanto en Somalia como en Sudán, se ha demostrado la importancia de combinar un enfoque de arriba abajo con otro de abajo arriba. Lo ideal sería que las soluciones duraderas se abordaran desde una perspectiva conceptual y operativa, tanto a nivel nacional como local, y que se tuvieran en cuenta las estadísticas oficiales y en los datos operativos, con el fin de garantizar su interfuncionalidad y una mayor eficiencia. Estos procesos dependen de una compleja dinámica gubernamental en la que la alineación de las acciones a nivel nacional y a nivel local pueden no ser simultáneas, sino que podrían requerir una secuenciación. La clave de estos esfuerzos es la alineación de las definiciones y los indicadores, y en esta área las IRIS están haciendo una contribución muy importante.

La medición del progreso hacia las soluciones tanto en Sudán como en Somalia se basó en la comparación de la situación de la población desplazada con la de la población que no lo estaba (más que con los estándares mínimos). Este enfoque ha demostrado ser una base efectiva para medir las soluciones y también sirvió de sustento a los enfoques por áreas que se han visto en ambos estudios de caso. A través de estos enfoques por áreas, la cohesión social, que no es un criterio del Marco del IASC, se ha identificado como un factor clave adicional en los procesos de integración local más allá de los ocho criterios de dicho marco, y algo que debe incluirse en el análisis y la respuesta.

DSWG Somalia Teresa.delministro@one.un.org
DSWG Sudán elmikh@unhcr.org

Margarita Lundkvist-Houndoumadi
lundkvist@jips.org

Asesora senior de creación de perfiles, JIPS
www.jips.org

Jasmine Ketabchi ketabchi@unhcr.org
 Responsable de Soluciones Duraderas, ACNUR
www.unhcr.org

1. bit.ly/IASC-Framework
2. <http://inform-durablesolutions-idp.org/indicators/>
3. bit.ly/UNStats-IRIS-March2020
4. Regional Durable Solutions Secretariat <https://regionaldss.org/>
5. Esto se encontraba en el corazón de la Iniciativa para buscar Soluciones Duraderas, que contaba con el respaldo de partes interesadas clave como la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.
6. UNCT, Gobierno de Sudán, JIPS, Banco Mundial (2019) *Progress towards Durable Solutions in Abou Shouk and El Salam IDP camps, North Darfur Sudan* bit.ly/DSWG-North-Darfur-2019
7. Jacobsen K y Mason T B (2020) *Measuring Progress Towards Solutions in Darfur* bit.ly/Jacobsen-Mason-Darfur-2020



La Compilación de Prácticas para Prevenir, Abordar y Resolver los Desplazamientos Internos de la iniciativa PR20

Para reforzar la colaboración con respecto a los desplazamientos internos y catalizar más acciones para las personas desplazadas internas en todo el país, la iniciativa PR20 ha respaldado algunos logros de distintas formas. Entre ellas se incluye el establecimiento de una plataforma para compartir las experiencias y enseñanzas aprendidas sobre el desplazamiento interno. La **Compilación de Prácticas** para Prevenir, Abordar y Resolver los Desplazamientos Internos de la iniciativa PR20 reúne la mejor información acerca de los desplazamientos internos que se ha compartido y generado en los tres años de vida de dicha iniciativa, y presenta más de veinte ejemplos de políticas y prácticas operativas nacionales con sus enseñanzas y recomendaciones.

Este informe de la iniciativa PR20 fue publicado a finales de noviembre de 2020 y estará accesible a través de la web www.gp20.org, de Twitter siguiendo a @GP2064215284 o escribiendo a gp20@unhcr.org.

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados**Informe anual del RSC 2019-2020: artículos y noticias**

El último Informe Anual del RSC ofrece detalles acerca de todos los estudios y actividades que el centro realizó el año pasado. Este año el informe incluye un homenaje al profesor Gil Loescher, que falleció en abril, además de una nueva sección sobre las retrospectivas de los antiguos alumnos de la institución y los siguientes artículos destacados:

- Alimentos y migración forzada.
- El sector privado y las economías de los refugiados.
- Alternativas “apátridas” al humanitarismo.
- Iniciativas lideradas por los refugiados en tiempos de COVID-19.
- Fronteras y legados coloniales: el régimen de refugiados en el Sur Global.
- Practicar lo que predicas: investigación sobre el acceso a la energía sostenible en los asentamientos de refugiados.

Puede leerlos en línea en www.rsc.ox.ac.uk/about/annual-reports

**Nuevos y próximos informes de investigación**

El RSC cuenta con varios informes de investigación nuevos que acaban de salir o que están a punto de hacerlo. Los tres primeros corresponden al programa Refugee Economies Programme (Programa sobre las economías de los refugiados); el cuarto al proyecto de investigación Responses to Crisis Migration in Uganda and Ethiopia (Respuestas a la migración causada por las crisis en Uganda y Etiopía).

Publicado recientemente:

- Cash transfer models and debt in the Kalobeyei settlement (Modelos de transferencia de efectivo y deuda en el asentamiento de Kalobeyei), publicado en octubre de 2020; redactado por Olivier Sterck, Cory Rodgers, Jade Siu, Maria Stierna y Alexander Betts.

Próxima publicación:

- The IKEA Foundation and livelihoods in Dollo Ado: lessons from the cooperatives model (La Fundación IKEA y los medios de vida en Dollo Ado: lecciones del modelo cooperativo), a cargo de Alexander Betts, Raphael Bradenbrink y Andonis Marden.
- Building economies in refugee-hosting regions: lessons from Dollo Ado (Construir economías en las regiones de acogida a los refugiados: las lecciones de Dollo Ado). (Mismos autores que el informe anterior)
- IDPs in secondary cities: good practices and ongoing challenges from Ethiopia (Los desplazados internos en ciudades secundarias: buenas prácticas y desafíos actuales de Etiopía), a cargo de Evan Easton-Calabria, Delina Abadi y Gezahegn Gebremedhin.

Puede leerlos en línea a través del siguiente enlace:

www.rsc.ox.ac.uk/publications/search?keywords=&type=Research+in+Brief

Ciclo de seminarios públicos

El ciclo de seminarios en línea del primer trimestre (octubre-diciembre) se trataba temas como: la vida en los campamentos de refugiados; los refugiados y el capitalismo racial; y los desastres comunes y la atmósfera de crisis en Haití. Puede verlo en: www.youtube.com/user/RefugeeStudiesCentre/videos.

Consejo Internacional Editorial de RMF

Los miembros del consejo actúan a título personal y no representan necesariamente a sus instituciones.

Lina Abirafeh

Lebanese American University

Nina M Birkeland

Norwegian Refugee Council

Jeff Crisp

Independent consultant

Matthew Gibney

Refugee Studies Centre

Rachel Hastie

Oxfam

Lucy W Kiama

HIAS Kenya

Khalid Koser

GCERF

Erin Mooney

UN Protection Capacity/ProCap

Kathrine Starup

Danish Refugee Council

Marcel van Mastrigt

UNHCR

Marcia Vera Espinoza

Queen Mary University of London

Richard Williams

Independent consultant



Personas desplazadas, que han perdido sus tierras por culpa del mar, viven en refugios provisionales en playas cuya titularidad pertenece al Gobierno, que quiere que se marchen de allí para poder construir un aeropuerto y un hotel. Cox's Bazar, Bangladés.



SOLO DISTRIBUCIÓN GRATUITA

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

