

Igual que ocurre con los Estados, a veces ACNUR tiene que hacer frente a un incremento repentino en el número de solicitudes de asilo en determinadas oficinas. Esto ha obligado al Alto Comisionado a desarrollar técnicas eficaces de gestión de casos, que se distribuyen como buenas prácticas entre las oficinas. Además, se ha establecido un Programa de Despliegue RSD mediante el cual se envía a expertos en la materia y a voluntarios de la ONU a las oficinas que experimentan un aumento acusado y repentino de las solicitudes. En 2008, 15 operaciones recibieron apoyo gracias a este programa.

ACNUR también ha establecido colaboraciones estratégicas con algunos gobiernos que tienen muchos años de experiencia en RSD. Los expertos de la Junta de Inmigración y Refugiados de Canadá (IRB, por sus siglas en inglés) han formado al personal de ciertas oficinas de ACNUR y se ha desplegado a algunos miembros de la Oficina Francesa de Protección de los Refugiados y Apátridas (OFPRA, por sus siglas en francés)⁶ para que colaboren en el procesamiento de algunas causas. ACNUR ha contado, a través de la Asociación Internacional de Jueces de Derecho Internacional de Refugiados,⁷ con la participación de los jueces en países con un sistema de asilo en ciernes, que han intervenido en su desarrollo.

Con esto se completa el círculo. Mientras intenta alcanzar la máxima calidad en los procedimientos RSD, ACNUR sigue esforzándose por fomentar, gracias a su participación necesaria, que los Estados se hagan cargo de esta función esencial del gobierno.

Richard Stainsby (STAINSBY@ACNUR.org) es el Director de la Sección de Información sobre Protección y Determinación del Estatus, División de Servicios de Protección Internacional de ACNUR (<http://www.ACNUR.org>), Ginebra. El presente artículo ha sido escrito a título personal y no refleja necesariamente las opiniones de ACNUR o Naciones Unidas.

1. La expresión "primera instancia", que se refiere al primer dictamen (por oposición a las decisiones adoptadas por apelación), describe la primera etapa del procedimiento RSD.
2. Disponibles en línea en: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3889
3. ACNUR, Agenda para la Protección, octubre de 2003 (enero 2004 para la edición en castellano) Disponible en línea en: <http://www.ACNUR.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/openssl.pdf?reldoc=y&docid=4714a2422>.
4. Véase, por ejemplo, la relativa a los solicitantes de asilo iraquíes. Disponible en línea en: <http://www.ACNUR.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=46deb05557>.
5. <http://www.refworld.org>
6. <http://www.ofpra.gouv.fr>
7. <http://www.iarlj.org>

La determinación de la condición de refugiado: tres desafíos

Martin Jones

Determinar la condición de refugiado, algo fundamental para proteger a los solicitantes de asilo del mundo entero, constituye, en el mejor de los casos, un proceso imperfecto, desorganizado y complejo. Merece más atención y una adecuada reforma.

Los solicitantes de asilo son sometidos, mediante diversos procedimientos, al examen de los motivos concretos que les impulsan a estar fuera de su país de origen para determinar su estatuto de refugiado, e incluso dentro de un mismo Estado, los procedimientos pueden variar según la situación, el país de origen y el historial del solicitante. Pese a los recientes esfuerzos de armonización de dichos procedimientos, sobre todo en la Unión Europea, no existe todavía un modelo único y se observa con preocupación la divergencia de resultados en casos similares. Por ejemplo, la aceptación de refugiados iraquíes en Estados europeos que se rige por la normativa de la UE sobre la determinación de la condición de refugiado va desde el 0% en Grecia hasta el 81% en Suecia.

Los estudios sobre el resultado de los procesos de determinación han vinculado el reconocimiento del estatuto de refugiado a diversos factores externos, tales como: la ideología del gobierno, la demografía del país de asilo y el número de refugiados que ya se encuentran en él.¹ En Canadá y en Estados Unidos se han realizado estudios que demuestran que la identidad de la persona que toma la decisión suele ser el factor que determina el resultado en mayor medida.² Los índices de reconocimiento de la condición de refugiado también están relacionados con los movimientos

de los refugiados: los índices más altos desencadenan movimientos futuros de población. Incluso teniendo en cuenta los resultados positivos de los recursos y las concesiones de "protección complementaria"³, en 2007 se denegó protección a la mayoría de los solicitantes de asilo en todo el mundo (55%).

Los altos índices de denegación y la consiguiente amenaza de deportación del país de asilo justifican la preocupación de los solicitantes y de la comunidad internacional. Aunque son muchas las cuestiones que deben debatirse respecto a la determinación de la condición de refugiado, existen tres problemas generales e interrelacionados que trascienden las jurisdicciones nacionales: el acceso a la asistencia letrada, la creciente transnacionalidad del proceso de determinación y la gobernabilidad actual del régimen internacional del refugiado.

El acceso a la asistencia letrada

Al establecer el marco para la determinación de la condición de refugiado, el Comité Ejecutivo de ACNUR recomendó que "se proporcionaran al solicitante los medios necesarios, incluidos los servicios de un intérprete competente" y se le permitiera "contactar con un representante de ACNUR". Estas dos recomendaciones contribuyen a garantizar que el resultado se fundamente en el pleno conocimiento del caso y del derecho internacional. Sin embargo, las conclusiones del Comité Ejecutivo sobre la protección internacional guardan un llamativo silencio respecto a una cuestión: el acceso del solicitante de asilo a la asistencia letrada.

Poder contar con la ayuda de un representante de ACNUR no puede sustituir a un asesoramiento jurídico independiente.

Este principio es aún más evidente en las aproximadamente 80 jurisdicciones en las que ACNUR toma las decisiones. Las estadísticas sobre la determinación del estatuto de refugiado indican que la autorrepresentación raras veces sirve a los intereses de la persona, si es que lo hace.⁴ Por fortuna, la prestación de asistencia letrada independiente a los solicitantes de asilo se ha extendido fuera del “norte global”, donde ya estaba asentada (aunque sujeta a recortes presupuestarios). En el año 2007, se fundó la Red del Sur de Asistencia Jurídica al Refugiado (SRLAN, por sus siglas en inglés)⁵ para facilitar la representación de los solicitantes de asilo en el “sur global”. En la actualidad, existen muchas organizaciones dedicadas a la asistencia letrada en el sur. Su número, así como el número de solicitantes a quienes representan, van en aumento. No obstante, la inmensa mayoría de los solicitantes sigue sin poder disponer de asesoramiento jurídico.

Por lo general, en el sur, la ayuda jurídica ha surgido de las organizaciones de defensa de los derechos de los refugiados (a diferencia del norte, donde normalmente esta ayuda procede de programas bien establecidos de asistencia letrada para los acusados sin recursos en los procesos penales). Los distintos orígenes de la asistencia jurídica en el sur motivan ciertos desafíos únicos, como la alta cifra de extranjeros y la falta de titulación profesional y formación oficial de los representantes. El primer proyecto de SRLAN consistía en desarrollar un código deontológico de conducta profesional (el Código de Nairobi, de febrero de 2007). Actualmente, esta red de ONG también está elaborando materiales de formación unificados para las organizaciones de asistencia letrada a los refugiados.

La transnacionalidad de la determinación de la condición de refugiado

La legislación sobre los refugiados es, por naturaleza, transnacional en la medida en que la investigación que realiza un país se centra en hechos y sucesos que tuvieron lugar en otro país (el de origen).⁶ Sin embargo, el derecho relativo a los refugiados también refleja una forma más dinámica de transnacionalidad, mediante la cual las normas creadas y desarrolladas en una jurisdicción se transfieren a otra, de forma que los tribunales de un país buscan orientación en la jurisprudencia de otros países.

Este hecho implica que ahora los abogados deben ponerse al día no sólo con los cambios de una única jurisdicción, sino de muchas. Éste no es un problema abstracto, sino que surge en la práctica diaria cuando un cliente de un país A solicita asesoramiento en un país B (de un profesional que se ha formado en un país C) con la esperanza de poder reasentarse en un país D. Por desgracia, los estudios actuales en derecho apenas ofrecen formación en la legislación relativa a los refugiados y mucho menos sobre su carácter transnacional.

La gobernabilidad

Esta última cuestión afecta de forma más general al conjunto de los refugiados. En la actualidad, la gobernabilidad de la legislación sobre refugiados recae en ACNUR, conforme al Artículo 35 de la Convención sobre Refugiados, y a su vez se asienta de forma efectiva en los 76 Estados que son miembros de su Comité Ejecutivo (los cuales proporcionan la mayor parte de las aportaciones voluntarias que financian sus actuaciones). En la actualidad, el Alto Comisionado debe desarrollar el derecho relativo a los refugiados, intentar que los Estados lo apliquen y ejecutarlo en sus propios procesos de determinación. En ese contexto, no puede garantizarse la independencia de la agencia a la hora de interpretar la Convención y tomar las decisiones

sobre el estatuto de los refugiados. A esta situación contribuye el hecho de que, por lo general, ACNUR no proporciona por escrito los motivos de sus decisiones en este ámbito, ni revela siempre todas las pruebas en las que basa sus dictámenes. Además, el proceso de creación de políticas de ACNUR es demasiado opaco. Aún cuando la agencia trabaja para subsanar las deficiencias (y existen prácticas alternativas, como las descritas por Rachel Levitan en esta edición de RMF), el hecho de que persistan apunta al problema que supone el que una agencia internacional con inmunidad judicial tome semejantes decisiones.

Hay que reformar el régimen internacional de los refugiados, lo cual, a su vez, exige un diálogo, y el diálogo precisa de socios. Los asesores letrados con formación, que conozcan y hayan estudiado la situación transnacional de los refugiados, pueden ser uno de esos socios. Sin embargo, en ese proceso es fundamental que se incluya la voz de los propios refugiados; son los socios más importantes y las personas más relevantes en todos los procedimientos de determinación.

Martin Jones (martindavidjones@gmail.com) es profesor invitado en la Escuela de Derecho de la Universidad de Melbourne y director de investigación y formación de la Red del Sur de Asistencia Jurídica al Refugiado.

1. Mary-Anne Kate 'The provision of protection to asylum-seekers in destination countries' (La prestación de protección a los solicitantes de asilo en los países de destino), New Issues in Refugee Research Working Paper No 114. UNHCR Ginebra. Mayo 2005. Disponible en: <http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/42846e7f2.pdf>

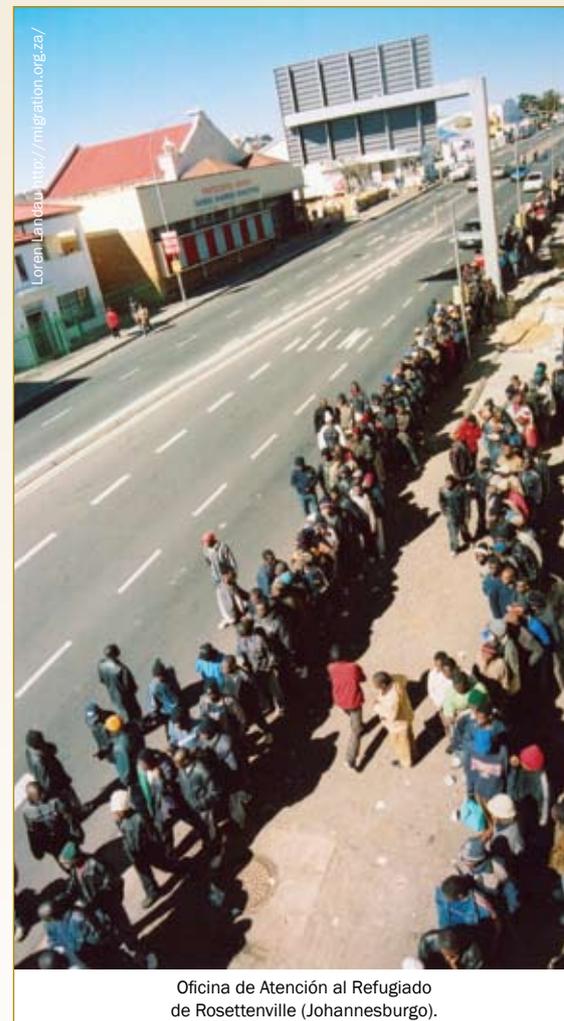
2. Sean Rehaag 'Troubling Patterns in Canadian Refugee Adjudication' ("Patrones preocupantes en la adjudicación del estatuto de refugiado en Canadá"), Ottawa Law Review Vol 39, 2008; Andrew I Schoenholtz, Philip G Schrag & Jaya Ramji-Nogales 'Refugee Roulette: Disparities in Asylum Adjudication' ("La ruleta de los refugiados: disparidades en la adjudicación de asilo") Stanford Law Review Vol 61, 295-412, 2007. Disponible en línea en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=983946.

3. La “protección complementaria” es de aplicación a aquéllos que la necesitan pero no reúnen los estrictos requisitos para obtener la condición de refugiados e incluye los casos en que no se contempla la expulsión debido al riesgo de torturas u otras violaciones graves de los derechos humanos.

4. Un estudio concluyó que los refugiados que contaban con representación durante el proceso de determinación de ACNUR tenían el doble de resultados satisfactorios que los que no estaban representados. Kagan 'Frontier Justice: Legal Aid and UNHCR Refugee Status Determination in Egypt' ("Justicia fronteriza: la asistencia letrada y la determinación del estatuto de refugiado de ACNUR en Egipto"), Journal of Refugee Studies 19:1, Marzo 2006.

5. Véanse <http://www.fahamu.org/srlan/> y http://www.rsdwatch.org/index_files/Page2171.htm

6. En la determinación de la condición de refugiado es vital analizar en qué medida el gobierno del país de origen no puede o no quiere ofrecer protección al solicitante; las leyes del país de origen quizá nos permitan conocer las posibilidades de protección.



Oficina de Atención al Refugiado de Rosettenville (Johannesburgo).