

Tramitación efectiva de las solicitudes de asilo: Consideraciones y prácticas



© ACNUR/A. Sakrab



Este documento es de difusión general. Todos los derechos reservados. Se autorizan las reproducciones y traducciones, salvo con fines comerciales, siempre que se reconozca la fuente.

Foto de portada: © ACNUR/Annie Sakkab

© ACNUR 2022

Resumen ejecutivo

En los últimos años, los sistemas nacionales de asilo han enfrentado una creciente presión por la cantidad cada vez mayor de solicitudes de asilo y por los desafíos causados por la pandemia de COVID-19. A menos que los Estados se esfuercen en fortalecer sus sistemas, existe un grave riesgo de que sigan aumentando la acumulación de solicitudes pendientes. Los casos pendientes extendidos y las demoras prolongadas en la determinación de las solicitudes de asilo pueden erosionar la confianza de la población en el sistema de asilo y dificultar la repatriación de quienes no necesitan protección internacional.

El objetivo principal de este documento es presentar las opciones y medidas pertinentes puestas en marcha por las autoridades nacionales de asilo, en países con prácticas avanzadas en la gestión del asilo, para garantizar la tramitación efectiva de las solicitudes de asilo, mientras se mantienen los principios fundamentales de protección y las normas del debido proceso. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) fomenta la adopción de esas buenas prácticas, que, luego, se pueden contextualizar a niveles regionales o nacionales como parte de respuestas prácticas y operativas por parte de los Estados para los crecientes o mayores movimientos de población.

El documento promueve el creciente volumen de buenas prácticas disponibles para orientar a las autoridades de asilo nacionales, de acuerdo con el imperativo de salvaguardar la protección internacional y avanzar en la responsabilidad compartida. Este enfoque está en concordancia con el Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés) y con una de sus iniciativas especiales, el Mecanismo del Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo (ACSG, por sus siglas en inglés).

Como demuestran los ejemplos de este documento de los países de Canadá, España, Italia, Suecia y Suiza, una tramitación efectiva de las solicitudes de asilo se puede lograr mediante un mejor diseño del sistema, medidas y herramientas innovadoras y respuestas prácticas a los desafíos sistémicos. Una estrecha coordinación entre los actores pertinentes, como los funcionarios del control fronterizo, la policía, y las autoridades de asilo; así como también la participación de proveedores de asistencia jurídica y de la sociedad civil desde el comienzo del procedimiento de asilo pueden hacer más justo y rápido el proceso de asilo. Otras formas de promover la equidad y la eficiencia son el establecimiento de procesos adecuados para el registro, para la etapa inicial de recopilación y gestión de datos, aumentar el uso de la digitalización y adoptar sistemas integrados e interoperables.

Otra técnica para la gestión eficiente de las solicitudes de asilo se muestra en los ejemplos del documento que se refieren al triaje, que puede reducir la presión en los sistemas de asilo generada por las nuevas llegadas, así como la acumulación de casos pendientes. El triaje implica que las autoridades de asilo realicen un análisis de los casos según diferentes criterios y mediante la canalización de las solicitudes en distintos procedimientos.

Además, el documento resalta las normas procedimentales y los principios fundamentales que son esenciales para tener en cuenta en el diseño de los sistemas de asilo y procesos de gestión de casos.

Los ejemplos del documento muestran que es posible desarrollar sistemas de asilo resilientes y adaptables y, al mismo tiempo, mantener la equidad procesal y la integridad en la tramitación de casos. Con estructuras sólidas, los Estados estarán en condiciones para abordar eficazmente los casos pendientes existentes y al mismo tiempo para responder a las nuevas llegadas en un contexto global en el cual hay un aumento del desplazamiento forzado.

Índice

Resumen ejecutivo	3
Antecedentes y justificación	5
<u>I.</u> Registro, etapa inicial de la recopilación y gestión de datos	7
<u>II.</u> Triage y modalidades diversificadas de tramitación de casos	15
<u>III.</u> Normas del debido proceso	28
<u>IV.</u> Cuestiones sistémicas relacionadas con la tramitación efectiva	32
Conclusión	40
Anexo 1. Diagrama de flujos	41
Anexo 2. Siglas	42

Antecedentes y justificación

1. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) calcula que 34,2 millones de personas fueron desplazadas por la fuerza fuera de sus países a finales de 2020, debido a la persecución, conflicto, violaciones a los derechos humanos y hechos que perturban gravemente el orden público.¹ En todo el mundo, los sistemas nacionales de asilo enfrentaron una mayor presión para abordar el aumento en el número de solicitudes de asilo.² Los casos pendientes de asilo siguieron creciendo en muchos países, incluso con el histórico descenso (del 45 %) de las nuevas solicitudes individuales de asilo en 2020, debido a las restricciones de circulación relacionadas con la pandemia de COVID-19. A menos que los Estados fortalezcan de forma urgente sus sistemas de asilo, existe un grave riesgo de que los casos pendientes se salgan de control una vez que el número de nuevas solicitudes vuelvan a los niveles previos a la COVID. La prolongación de los plazos de tramitación de las solicitudes de asilo, que ocasiona que las personas solicitantes de asilo esperen muchos años para tener una determinación final de sus solicitudes sin ninguna certeza, pueden dañar de forma irreparable los ya frágiles sistemas de asilo. Las demoras en la tramitación de las solicitudes de asilo también pueden erosionar la confianza de la población en estos sistemas y dificultar más la repatriación o la búsqueda de otras soluciones para quienes no necesitan protección internacional.³
2. El número de casos pendientes de asilo a finales de 2020 fue de unos 4,15 millones y se mantuvo prácticamente sin cambios en comparación con 2019. Las excepciones notables en las que los países lograron reducir la cantidad de casos pendientes en 2020 fueron Alemania (66.100 o 21 % menos), Grecia (43.200 o 41 % menos) y Canadá (18.970 o 22 % menos). En algunos países, las autoridades de asilo lograron aumentar su productividad durante el año 2020, tomando más decisiones sustantivas individuales sobre la condición de persona refugiada que en 2019. Estos países incluyen Brasil (aumentó del 21 %, a 26.800 decisiones),⁴ México (aumentó del 49 %, a 22.500 decisiones)⁵ y los Países Bajos (aumentó del 16 %, a 12.500 decisiones).⁶ Estos aumentos de las decisiones se derivan de la puesta en marcha de medidas de adaptación y herramientas innovadoras para la tramitación remota y, lo más importante, para la implementación de modalidades de tramitación simplificadas.

¹ ACNUR, *Tendencias globales: Desplazamiento forzado en 2020*, <https://www.acnur.org/stats/globaltrends/60cbddfd4/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2020.html?query=tendencias%20globales%20desplazamientos%20forzados>.

² Un sistema nacional de asilo se refiere a todas las estrategias, leyes, políticas, planes de acción, recursos e instituciones que conforman la respuesta de un Estado a las personas refugiadas y los solicitantes de asilo. Este documento se centra en las partes del sistema de asilo relacionadas específicamente con la recepción, registro y determinación de la condición.

³ ACNUR, *Tendencias globales: Desplazamiento forzado en 2020*, <https://www.acnur.org/stats/globaltrends/60cbddfd4/%0btendencias%1eglobales%1ede%1edesplazamiento%1eforzado%1een%1e2020.html?query=tendencias%20globales%20desplazamientos%20forzados>, p. 43.

⁴ Para obtener información sobre las buenas prácticas en Brasil, consulte ACNUR, *Portal del ACSG: Procedimientos simplificados*, (disponible en inglés), <https://acsg-portal.org/tools/55071/>.

⁵ Para obtener información sobre las buenas prácticas en México, consulte ACNUR, *Portal del ACSG: Procedimientos simplificados*, <https://acsg-portal.org/tools/55489/>; *Procedimientos acelerados*, <https://acsg-portal.org/tools/mexico-procedimientos-acelerados/> y *Creación de unidad COI* <https://acsg-portal.org/tools/mexico-creacion-unidad-coi/>.

⁶ ACNUR, *Portal de Datos Operacional, Plataforma COVID-19, Medidas temporales e impacto en la protección* (consultado el 21 de enero de 2022), https://im.unhcr.org/covid19_platform/?lang=esp.

3. A partir de ejemplos de resiliencia y adaptabilidad de los sistemas⁷ para reducir los casos pendientes y lograr una tramitación efectiva, este documento brinda consideraciones útiles para los Estados sobre cuestiones, prácticas y herramientas para fortalecer aún más sus sistemas de asilo y aumentar la productividad y, al mismo tiempo, mantener la equidad procesal, la calidad y la integridad de la tramitación. Las consideraciones de este documento se basan en las buenas prácticas de los países con prácticas de gestión del asilo que introdujeron iniciativas innovadoras e hicieron cambios basados en las lecciones aprendidas, que pueden servir de inspiración y se pueden reproducir en otros sistemas. Se pretende que sea un “documento vivo” y con el tiempo, se agreguen prácticas de otros sistemas nacionales de asilo.⁸ El documento además se basa en las experiencias y la participación de ACNUR con una amplia gama de sistemas nacionales en todo el mundo, así como también, en las experiencias de ACNUR en la implementación de procedimientos para la determinación de la condición de refugiado bajo su mandato.
4. El documento tiene como fin ayudar a los Estados a cumplir con sus obligaciones de brindar protección internacional a las personas que solicitan asilo en sus territorios⁹ y, al mismo tiempo, considera disposiciones adecuadas en lo que respecta a asuntos más amplios relacionados con el movimiento migratorio.¹⁰ El enfoque descrito en este documento está en concordancia con el Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés), que se propone, entre otras cosas, fortalecer el funcionamiento de los regímenes de refugiados y la necesidad de una determinación justa y eficiente de las solicitudes de protección internacional de acuerdo con las normas regionales e internacionales aplicables.^{11,12}
5. El documento está estructurado en torno a cuatro ejes (ver el diagrama de flujos en el [Anexo 1](#)): (i) Registro, Etapa inicial de la recopilación y gestión de datos, (ii) Triage y modalidades diversificadas de tramitación de casos, (iii) Normas del debido proceso y (iv) Respuestas sistémicas para la tramitación efectiva.



⁷ La adaptabilidad se refiere a los preparativos efectuados para adaptar las instituciones de asilo con el fin de anticiparse a los cambios en el entorno externo e interno. Para garantizar que la adaptación sea sostenible, una institución debe tener sistemas para evaluar los efectos positivos y negativos de cualquier cambio, mientras que asegura la introducción de mejoras continuas. Ver la Revista Migraciones Forzadas número 65, *La adaptabilidad institucional en tiempos de la COVID-19* (pág. 56), noviembre 2021, <https://www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados>.

⁸ Para obtener más información sobre las buenas prácticas introducidas en los sistemas nacionales de asilo, consulte ACNUR, *Portal del ACSG*: (disponible en inglés), <https://acsg-portal.org/tools-and-reference-material/>.

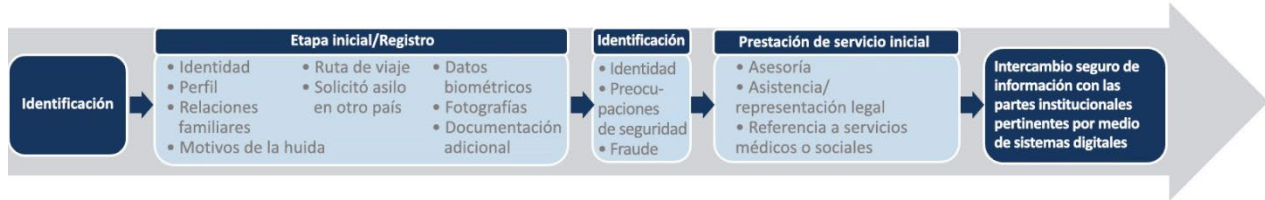
⁹ Como se señaló en la *Nota de ACNUR sobre la "externalización" de la protección internacional*, la principal responsabilidad para identificar y evaluar las necesidades de protección internacional recae en el Estado al que llega una persona solicitante de asilo en busca de protección. Las cuestiones relacionadas con la externalización quedan fuera del alcance de este documento. Para obtener más información, consulte *Nota de ACNUR sobre la "externalización" de la protección internacional*, 28 de mayo de 2021, <https://www.refworld.org/es/docid/619f011e0.html>.

¹⁰ Para obtener más información relacionada con los movimientos migratorios, consulte ACNUR, *La protección de los refugiados y la migración mixta: El plan de los 10 puntos en acción*, actualización de 2016, https://www.acnur.org/5c40c7374#_ga=2.38693156.648216910.1656971535-80316051.1656086346.

¹¹ El Comité Ejecutivo de ACNUR reconoció la importancia de los procedimientos de asilo justos y eficientes, incluso en sus Conclusiones donde recomienda que los procedimientos de asilo de los Estados deben cumplir una serie de requisitos básicos: Conclusión del EXCOM núm. 71 (XLIV) 1993, párr. (i), Conclusión del EXCOM núm. 74 (XLV) 1994, párr. (i), Conclusión del EXCOM núm. 81 (XLVII) 1997, párr. (h), Conclusión del EXCOM núm. 82 (XLVIII) 1997, párr. (d)(iii), Conclusión del EXCOM núm. 85 (XLIX) 1998, párr. (q), Conclusión del EXCOM núm. 103 (LVI) 2005, párr. (r).

¹² Establecido como una iniciativa especial en el marco del Pacto Mundial sobre los Refugiados, el *mecanismo del Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo (ACSG)* brinda apoyo a los distintos países para satisfacer sus necesidades de capacidad de asilo. En el marco del ACSG, los compromisos o solicitudes de apoyo de los Estados se equiparan con los correspondientes compromisos u ofertas de apoyo. Los países como Canadá y Suiza, cuyas buenas prácticas se exponen en este documento, también ofrecen apoyo a la capacidad de otros Estados de forma bilateral o mediante otras iniciativas multilaterales, ver en inglés: <https://acsg-portal.org/>.

I. Registro, etapa inicial de la recopilación y gestión de datos



- El registro es fundamental para la implementación efectiva de los procesos simplificados de gestión de casos. Es esencial que la información relacionada con la identidad de la persona solicitante de asilo (datos personales básicos, composición familiar, etc.), así como también las necesidades específicas y las cuestiones de la protección se recojan tan pronto como sea posible en el proceso. Un sistema de asilo justo y eficiente radica en un proceso de registro sólido y una gestión de datos correcta. Un registro débil ha provocado obstáculos en muchos sistemas nacionales de asilo. Estos obstáculos en la etapa inicial pueden tener después un efecto negativo en otras partes del proceso de asilo. El diseño del sistema y la asignación de recursos adecuados, incluso para el personal, la formación, la tecnología y los sistemas de software, son esenciales para garantizar un registro y una etapa inicial de la recopilación de datos de calidad.
- La información sobre el procedimiento de asilo en un idioma que las personas solicitantes comprendan, la asesoría y la asistencia/representación legal también deben brindarse cuanto antes para garantizar que las personas solicitantes de asilo comprendan bien el proceso de asilo y los servicios disponibles; esto genera una mejor calidad y una mayor eficiencia del registro (ver a continuación, párr. 29).

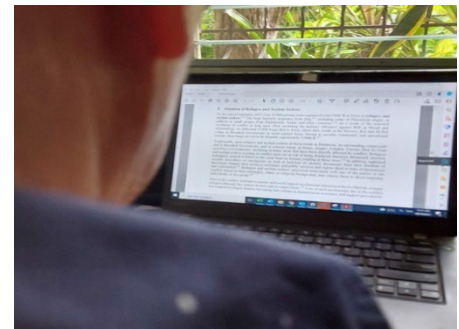
Concepto clave

La **etapa inicial de la recopilación y gestión de datos** se refiere a la recolección de información detallada sobre la persona solicitante y los motivos de la huida en una etapa temprana desde el acercamiento de la persona al sistema de asilo, así como también la captura de datos biométricos y la obtención de documentación que apoye la solicitud de asilo. Este enfoque permite un triaje más efectivo, el uso de modalidades diferenciadas de tramitación de casos y referencias a otros servicios desde el inicio del proceso de asilo.¹³ Anticipar determinados aspectos de la recopilación de datos y la prestación de servicios a la etapa de registro se ha convertido cada vez más en la norma, dados estos beneficios.

- Para que la **etapa inicial de recolección y gestión de datos** sea efectiva, es importante identificar qué conjuntos de datos deben recolectarse lo antes posible para permitir un análisis y un diseño sólido del sistema de gestión de casos. La metodología de recopilación de información pertinente debe garantizarse y realizarse en concordancia con las normas de protección de datos aplicables. Idealmente, la identificación de los conjuntos de datos debe hacerse consultando a los usuarios pertinentes sobre el sistema de asilo, que incluye a los puntos focales/el personal del control fronterizo, la identificación, el registro y el proceso de elegibilidad.

¹³ La etapa inicial de recopilación y gestión de datos debe centrarse en buscar intervenciones, incluida la inclusión socioeconómica y las oportunidades de los medios de vida, así como también las vías para las soluciones mediante un enfoque basado en derechos y necesidades. Ver la sección 7.3 de la *Guía sobre Registro y Gestión de Identidad* de ACNUR, <https://www.unhcr.org/registration-guidance/es/chapter7/registration-data-for-protection-programming/>.

9. La identificación de los conjuntos de datos para incluir en el registro debe considerar la información sobre país de origen (COI, por sus siglas en inglés) oportuna, pertinente y fiable (consulte a continuación, párr. 19) y debe basarse en la situación y los motivos de las huidas en el país de origen, así como en el marco jurídico del país de asilo. Un conjunto de datos claro desde el inicio es importante para el triaje y la determinación de elegibilidad. Los puntos de datos comunes pueden incluir la fecha de nacimiento, la familia, el género, la orientación sexual, la etnia, la religión, la profesión/ocupación y la afiliación política. También es relevante recoger información sobre los perfiles de riesgo pertinentes (como los perfiles políticos, los activistas de derechos humanos, los periodistas, el personal militar, los evasores del servicio militar, etc.) según la situación del país de origen, así como también identificar las necesidades específicas y vulnerabilidades. Se deberá realizar un análisis de todas las fuentes de datos disponibles para las siguientes etapas del proceso, como el triaje (consulte a continuación, párr. 15). Por lo general, esta información se recolectará mediante el registro, la identificación/las entrevistas de protección con las personas y las referencias a la comunidad/los socios.
10. En muchos sistemas nacionales de asilo, la policía o los funcionarios del control fronterizo realizan el registro y la identificación inicial de necesidades específicas. Establecer unidades especializadas orientadas a la protección para registrar, identificar y ayudar a las personas solicitantes de asilo y a otras personas con perfiles de riesgo es una práctica más recomendable. El fortalecimiento de las capacidades de estos funcionarios sobre las normas procedimentales fundamentales del procedimiento de asilo y de los principios de protección internacional es imperativo para garantizar un registro de calidad y un tratamiento justo de las personas que desean solicitar asilo. Esas actividades de formación pueden realizarse con el apoyo de la sociedad civil y de otros interesados con experiencia.
11. Un sistema de gestión de casos de asilo que puede recolectar un conjunto de datos que ha sido cuidadosamente pensado permitirá una mejor y más específica recolección de datos, así como intervenciones de protección mejor fundamentadas, prestación de asistencia para personas vulnerables y el establecimiento de relaciones familiares con el fin de localizar o reunificar a las familias. El ACNUR señala la importancia de garantizar la existencia de procedimientos para la **identificación temprana, el asesoramiento y la recolección de información de personas con necesidades y vulnerabilidades específicas** para permitir intervenciones expeditas y apropiadas, incluso la priorización de estas solicitudes según corresponda.¹⁴



¹⁴ Muchos sistemas nacionales de asilo suelen referirse a la priorización como “vía rápida (fast-tracking)”.

Ejemplo de país: Suecia

En **Suecia**, al registro de una solicitud de asilo y a la captura de fotografías y de datos biométricos (huellas digitales) de la persona solicitante la realiza un oficial encargado del caso¹⁵ que trabaja para la Unidad de Solicitudes en los centros regionales de tramitación de asilo de la Dirección General de Migraciones de Suecia (SMA, por sus siglas en inglés). Después de que la SMA registra la solicitud de asilo, se realiza una entrevista preparatoria, que adopta la forma de una conversación entre el oficial de caso y la persona solicitante. En esta, el oficial encargado del caso recopila la información inicial sobre la identidad de la persona solicitante, de la solicitud de asilo/protección, la ruta de viaje y las relaciones familiares.

Esta conversación inicial brinda una oportunidad para evaluar si la persona solicitante tiene alguna necesidad específica y si solicita asistencia especial, en qué idioma desea hablar la persona solicitante durante la entrevista de asilo y si tiene alguna solicitud específica de que la entrevista la lleve a cabo una mujer o un hombre. En este punto, también se brinda asesoría e información sobre el proceso de asilo y el acceso a la atención médica, y se le da a la persona solicitante la oportunidad de hacer preguntas sobre el proceso de asilo.

El objetivo de esta entrevista preparatoria es obtener una comprensión inicial de la solicitud de asilo/protección para poder preparar la entrevista de asilo y averiguar si la persona solicitante de asilo tiene derecho a tener un asesor jurídico y para encaminar el caso en la “ruta” correcta (consulte a continuación, párr. 15). Además, permite la identificación temprana de necesidades específicas y la presencia de familiares, lo que puede resultar en la reunificación familiar en Suecia o en diferentes países de Europa.

En esta etapa, no se recopila información detallada sobre la solicitud de asilo. Sin embargo, el tipo de preguntas que se realizan dependerá de la situación.

La SMA lleva a cabo una revisión periódica de calidad de las entrevistas preparatorias con el fin de evaluar el tiempo que toma completarla y los temas que se han abordado durante la conversación, y para garantizar que los oficiales encargados de los casos no se excedan y hagan preguntas relacionadas con los motivos del asilo, los cuales se analizarán a profundidad en la entrevista de asilo.

12. **La digitalización y la introducción de los sistemas de gestión de casos de asilo, que son interoperables o permiten el intercambio de información con otros sistemas gubernamentales de forma oportuna**, constituyen otras medidas adicionales que pueden mejorar la integridad, calidad y efectividad de los sistemas de asilo. Tales enfoques permiten que agencias gubernamentales pertinentes compartan información y datos de manera segura y en tiempo real, lo que puede mejorar la precisión y disponibilidad de los datos y reducir significativamente la duplicación y la superposición de recopilación y almacenamiento de datos.

¹⁵ Un oficial encargado del caso generalmente cuenta con formación académica en derecho, ciencias políticas o alguna disciplina relacionada. Luego, el oficial encargado del caso puede ser designado oficial encargado de la toma de decisiones.

Conceptos clave

El término **soluciones digitales** se refiere a una amplia gama de procedimientos automatizados, como las soluciones digitales en línea que les permiten a las personas solicitantes reservar una cita, presentar su solicitud de asilo y/o la documentación pertinente, verificar el estado de las solicitudes o recibir una notificación sobre la decisión de primera instancia en línea.

La **interoperabilidad** se refiere a la habilidad básica de los sistemas computarizados de conectarse y comunicarse entre sí fácilmente, aunque hayan sido desarrollados por fabricantes completamente diferentes de industrias diferentes. Algunos ejemplos de sistemas que deberían ser **interoperables** son la policía fronteriza y los sistemas de asilo. También puede ser útil establecer sistemas interoperables entre los sistemas de asilo y el registro civil o las oficinas sociales y de empleo, entre otros, con fines de integración.

13. La digitalización y la integración mejorada de diferentes sistemas requieren una planificación minuciosa y coordinación interinstitucional. La introducción de dichos enfoques conlleva la asignación de recursos y una inversión en tecnología y diseño de sistemas para garantizar la protección y seguridad de datos, así como un marco de gobernanza de datos más amplio. Esto, a su vez, requerirá inversiones en contrataciones y formación del personal en todos los niveles para que estos sistemas puedan utilizarse de manera correcta y que los datos ingresados en los sistemas sean precisos. A pesar de esta inversión inicial, este enfoque tiene un impacto de ahorro de costos a largo plazo. Por ello, en la actualidad, varios sistemas nacionales de asilo están considerando como agilizar y mejorar la digitalización y los sistemas interoperables.

Ejemplo de país: Canadá

Uno de los objetivos clave de la Junta de Inmigración y Refugiados de **Canadá**, (IRB, por sus siglas en inglés) es acelerar su estrategia digital.¹⁶ Un ejemplo del énfasis puesto por la IRB en la digitalización¹⁷ son los continuos esfuerzos por mejorar el intercambio de información enviada de manera electrónica a través del servicio seguro de Canadá “ePost Connect”¹⁸ y el portal “My Case Portal” de la IRB. El portal es una aplicación en línea segura que permite a los asesores legales ver el estado o la información de los casos activos ante la IRB.¹⁹ Además, el asesor puede intercambiar documentos de manera segura con la IRB por medio del portal. Su lanzamiento fue en 2019. En un primer momento, tenía funciones básicas y, progresivamente, se le fueron agregando funciones adicionales. En esta fase del proyecto, le permite al asesor agregar delegados a sus cuentas (por ejemplo, personal del asesor). En el presente, la IRB contempla ampliar el servicio para que las personas solicitantes y las recurrentes puedan registrarse directamente. Se puede acceder a las especificaciones de uso de la plataforma en “My Case User Guide”.²⁰

¹⁶ IRB, *2021-22 Departmental Plan* (Plan departamental 2021-22) (consultado el 21 de enero de 2022), disponible en inglés en: <https://bit.ly/3q4FUCd>.

¹⁷ IRB, *Plan of Action for Efficient Refugee Determination* (Plan de Acción para la Determinación Eficiente de la Condición de Refugiado) (consultado el 21 de enero de 2022), disponible en inglés en: <https://bit.ly/3Hpb2IR>.

¹⁸ IRB, *Canada Post's secure epost Connect service* (servicio seguro de Canadá “ePost Connect”) (consultado el 20 de enero de 2022), disponible en inglés en: <https://irb.gc.ca/en/contact/Pages/epost.aspx>.

¹⁹ IRB, *My Case Portal* (Portal de My Case) (consultado el 20 de enero de 2022), disponible en inglés en: <https://my-case-mon-dossier.irb-cisr.gc.ca/en-US/>.

²⁰ IRB, *My Case User Guide* (Guía del usuario de My Case), (consultado el 20 de enero de 2022), disponible en inglés en: <https://my-case-mon-dossier.irb-cisr.gc.ca/en-US/>.

La IRB opera principalmente con archivos digitales. Esto se ha logrado escaneando los archivos de los inventarios existentes de todas las oficinas e implementando medidas adicionales para digitalizar dichos archivos. Asimismo, la IRB ha creado el Comité Asesor de Digitalización con el fin de colaborar con las partes interesadas en sus iniciativas de digitalización.²¹

En 2019, la IRB recibió un presupuesto por 3,8 millones de dólares estadounidenses para apoyar el *Asylum Interoperability Project (Proyecto de Interoperabilidad de Asilo)* (AIP, por sus siglas en inglés),²² cuya implementación completa está prevista para junio de 2022. Algunos de los objetivos clave que tiene la IRB sobre el proyecto son:

- Mejorar los intercambios existentes entre el Ministerio de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía de Canadá, (IRCC, por sus siglas en inglés), la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá, CBSA, por sus siglas en inglés) y la IRB, con el fin de mejorar y hacer más eficiente el intercambio electrónico de datos;
- Mejorar la notificación de las expulsiones, mediante la facilitación de un rápido intercambio de la información sobre las órdenes de expulsión entre la IRB y la IRCC agilizando el intercambio de datos a través del AIP;²³
- Mejorar la funcionalidad del sistema existente (mediante la incorporación de la automatización y la digitalización en lugar de la tramitación en papel);
- Desarrollar aplicaciones en línea que les permitan a los asesores y clientes presentar solicitudes, actualizar información y compartir documentos.

Por último, se utiliza un método de tramitación integrado por medio del intercambio de información, a través de la interfaz NOVA-GCMS (NGI, por sus siglas en inglés). NGI es una aplicación automática que permite que los sistemas de gestión de casos separados de la IRB y la IRCC se comuniquen entre sí. El sistema de NGI incluye:

- La recuperación y el envío de datos del sistema de gestión de casos de la IRCC respecto de los casos de la División de Protección a los Refugiados, (RPD, por sus siglas en inglés) o la División de Apelación para Refugiados, (RAD, por sus siglas en inglés);
- La creación y actualización de casos dentro del sistema de gestión de casos de la IRB (incluida cualquier referencia nueva a la RPD);
- La recuperación y el envío de las decisiones de la RPD y la RAD de la IRB a la IRCC y la CBSA, a través de cargas automáticas entre los respectivos sistemas de gestión de casos de cada división.²⁴

En el futuro, el objetivo es ampliar el alcance del sistema, sin limitarlo solo a la RPD y la RAD y comunicar los datos o documentos casi en “tiempo real” entre los tres departamentos (IRB, IRCC y CBSA).

²¹ IRB, *Digitization Advisory Committee (Comité Asesor sobre la Digitalización) (IRBCC sub-Committee)* (consultado el 20 de enero de 2022), disponible en inglés en: <https://irb.gc.ca/en/transparency/consultations/Pages/irbcc-dac-cccisr-ccn.aspx>.

²² IRB, *Asylum Interoperability Project (Proyecto de Interoperabilidad de Asilo) (AIP)* (consultado el 21 de enero de 2022), (disponible en inglés) <https://bit.ly/3IK31y9>.

²³ IRCC, *PACP – Supplementary Estimates (Estimaciones complementarias) (A), 2020-2021 – Information Technology (Tecnología de la información 2020-2121)* 24 de noviembre de 2020 (consultado el 20 de enero de 2022), (disponible en inglés) <https://bit.ly/3IK31y9>.

²⁴ IRB, *Information sharing and system interfaces (Intercambio de información e interfaces de sistemas)* (consultado el 22 de enero de 2022), disponible en inglés en: <https://bit.ly/3AG7bV5>.

Ejemplo de país: Suiza

Con el objetivo de mejorar la eficiencia de la comunicación y el manejo de los procedimientos de asilo, la Secretaría Estatal para las Migraciones, (SEM) de **Suiza** ha introducido procedimientos electrónicos para las nuevas aplicaciones de asilo por medio del uso de aplicaciones de IT (tecnologías de la información), como eGov, eAsyl y eRetour de ZEMIS. Estas aplicaciones se usan para el manejo de casos, el manejo empresarial y la gestión de la documentación. Con el módulo eAsyl,²⁵ los procedimientos se gestionan hasta que se toma la decisión final sobre la solicitud de asilo, incluida la instancia de apelación. El módulo eRetour se usa para los procedimientos relacionados con la ejecución de las órdenes de expulsión.

Contenido y funcionamiento: Se accede a las aplicaciones eGov, eAsyl y eRetour de ZEMIS por medio del denominado portal SSO del Departamento Federal de Justicia y Policía (FDJP, por sus siglas en inglés). La aplicación obtiene los datos personales de la persona solicitante y los datos de procedimientos pertinentes de la base de datos de ZEMIS. En eAsyl, se abre un “proyecto” para cada solicitud de asilo o procedimiento. Se puede asignar un proyecto a una o más personas (familias). Cada proyecto puede contener diferentes actividades, que pueden procesarse en orden consecutivo o al mismo tiempo. Con los módulos de eGov, el personal de la SEM puede completar constantemente los pasos de procedimiento necesarios dentro de su área de responsabilidad y documentarlos inmediatamente. Además, pueden asignar actividades fácilmente (tareas/asignaciones) a otras personas para que las completen dentro de un plazo. En la pantalla inicial, la lista de trabajo muestra a los usuarios todas las actividades que pertenecen a su área que todavía no se han completado.

El personal puede personalizar las consultas de búsqueda y las vistas de pantalla en la lista de trabajo y aplicarlas de acuerdo con sus necesidades (con filtros, selección y orden de columnas, guardando vistas, etc.). Todos los archivos de procedimiento se cargan al eDossier a través de eGov y eAsyl de ZEMIS como documentos en PDF (Formato de Documento Portátil, por sus siglas en inglés) y, por tanto, quedan disponibles para todos los usuarios autorizados en cualquier momento, debido a que hay numerosas opciones para exportar. El índice de archivos se crea y ordena en páginas de manera automática directamente en eGov y eAsyl de ZEMIS. Algunos archivos, como los documentos de identidad, los documentos de viaje y otros documentos, también se guardan físicamente en un sistema llamado “N-Box”.

14. La creación de **sistemas integrados con múltiples proveedores de servicios que operan de manera secuencial (el denominado enfoque de “ventanilla única”)** en el momento de recepción/el registro es otro método para maximizar la eficiencia del intercambio de información y la colaboración entre las diferentes entidades. Un enfoque de “ventanilla única” puede incluir servicios tales como (i) registro individual, (ii) captación de información de identidad, datos biométricos y fotografías, (iii) identificación de necesidades específicas y referencia a los servicios adecuados, (iv) emisión de documentación, (v) tramitación de la elegibilidad en primera instancia y apelación, (vi) suministro de asistencia jurídica y representación legal y (vii) asesoría brindada por diversas partes interesadas, como ACNUR, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y otras organizaciones no gubernamentales (ONG), la sociedad civil, entre otras.

²⁵ SEM, SR 142.513 - Verordnung vom 12. April de 2006 über das *Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung)* (admin.ch) (consultado el 23 de enero de 2022), www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/303/de, y SEM, *Änderung der Ausführungsverordnungen zu den Verfahrensregelungen und Informationssystemen, Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen*, 28.03.2019, Anhang 1 Ziffer IV (consultado el 23 de enero de 2022), www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/303/de.

Ejemplo de país: Suiza

Como resultado de la reforma al sistema de asilo, y luego de dos fases piloto de varios años, **Suiza** introdujo un nuevo procedimiento de asilo en marzo de 2019. El nuevo procedimiento pretende acortar la duración de los procedimientos de asilo por medio de su reestructuración y de cambios organizacionales. Reúne a todos los principales actores y funciones de procedimientos de la “ventanilla única” en un centro federal de asilo.²⁶

Con el objetivo de apoyar un procedimiento armonizado y estandarizado en las seis regiones, se han reproducido los procesos principales de asilo y los de Dublín y puesto a disposición del personal en intranet de la SEM. Se ha introducido una gestión centralizada de los procesos para manejar e implementar solicitudes de cambios. Los nuevos procedimientos pueden resumirse de la siguiente manera:

- 1) Luego de presentada una solicitud de asilo, se procede primero a alojar a la persona solicitante en un centro federal de asilo que sus funciones son procedimentales. Durante la etapa preparatoria inicial, la SEM inscribe a la persona solicitante, registra sus datos personales y toma las huellas dactilares para compararlas con Eurodac. La SEM, además, documenta y coteja esta información.²⁷ Asimismo, se lleva a cabo una revisión médica.

Durante esta etapa preparatoria de 21 días como máximo (10 días para los procedimientos de Dublín), la persona solicitante recibe información y asesoría sobre el procedimiento de asilo y sus derechos y obligaciones de parte de una entidad de asistencia jurídica gratuita (organización no gubernamental). El solicitante además asiste a una entrevista preliminar con la SEM para determinar si otro Estado podría ser responsable de acuerdo con el sistema de Dublín, y para recopilar información sobre la identidad, el itinerario de viaje y brevemente sobre los motivos de la huida.

- 2) Luego de la fase preparatoria, la SEM es la responsable de tramitar cada solicitud de manera individual.

Existen tres modalidades de procedimientos para que la SEM determine la solicitud de asilo, con plazos establecidos para la tramitación, especialmente:

- (i) El procedimiento de Dublín, con un plazo de 10 días para tomar una decisión;
- (ii) El procedimiento acelerado para casos menos complicados, con ocho días hábiles para tomar una decisión; y
- (iii) El procedimiento ampliado para casos más complejos, cuando se debe decidir un caso en un plazo de dos meses posteriores a la finalización de la fase preparatoria y en el plazo de un año como máximo (este procedimiento tiene plazos menos estrictos para contemplar la posibilidad llevar a cabo entrevistas complementarias, verificación de información, etc.).

- 3) A menos que se inicie un procedimiento de Dublín, el procedimiento acelerado comienza luego de completar la fase preparatoria con la entrevista de asilo llevada a cabo por un especialista de asilo de la SEM. Se redactan las decisiones y se realizan las notificaciones de las mismas en los centros federales de asilo que tienen funciones procedimentales.

Es posible que la SEM realice una entrevista adicional y que requiera llevar a cabo mayores aclaraciones relacionadas, por ejemplo, con la identidad y el origen de la persona, los supuestos problemas médicos y la documentación entregada, o en relación con la evaluación de credibilidad.

²⁶ Ver el video titulado “Accelerated asylum procedures” (Procedimientos acelerados de asilo) (disponible en inglés), que explica los nuevos procedimientos de asilo por medio de mapas y videos interactivos: www.sem.admin.ch/sem/en/home/asyl/asylverfahren.html.

²⁷ Si la investigación preliminar indica que otro Estado Miembro de la UE podría ser responsable de la tramitación de la solicitud de asilo de conformidad con el Reglamento de Dublín III, se le presenta una solicitud de toma a cargo o de readmisión al Estado pertinente. Los centros federales de asilo que no tienen funciones procedimentales principalmente alojan a las personas solicitantes de asilo que están a la espera de ser transferidos a otro Estado Miembro de Dublín, de conformidad con el Convenio de Dublín, o a aquellas personas cuyas solicitudes de asilo han sido rechazadas en la primera instancia; algunas de ellas están a la espera de la decisión sobre una apelación. Permanecen en los centros federales, a menos que no puedan ser expulsados de Suiza dentro del plazo establecido de 140 días. Pasados estos 140 días, se les traslada a uno de los cantones. Las estructuras cantonales no siguen el enfoque de “ventanilla única”.

Las personas solicitantes de asilo pueden comunicarse con una entidad cantonal que brinde asistencia jurídica o con el representante legal designado del procedimiento acelerado, sin costo alguno, para recibir apoyo respecto de los pasos del procedimiento de primera instancia, particularmente si se realiza una entrevista de asilo adicional.²⁸

Si bien se han identificado áreas por mejorar, los resultados arrojados por estudios de investigación independientes²⁹ y evaluaciones encomendadas por las autoridades suizas³⁰ han señalado varias ventajas del enfoque de “ventanilla única” en Suiza, que incluyen una mayor eficiencia y unas normas del debido proceso eficaces. De acuerdo con estos estudios:

- El enfoque de “ventanilla única” brinda acceso oportuno a la información sobre los procedimientos de asilo a la persona solicitante, ya que les informa sistemáticamente sobre los procedimientos y sus derechos y obligaciones desde las primeras etapas, lo que les permite un mejor entendimiento del proceso y de lo que se espera de este. La facilitación de información, además, les da a las personas solicitantes una visión más realista de sus posibilidades respecto del proceso de asilo. Además, se ha comprobado que, debido a que a dicha información la proporcionan actores no gubernamentales, su aceptación es mayor.³¹
- La implementación de archivos electrónicos y digitales (consulte las buenas prácticas en materia de digitalización en el párr. 12 más arriba) en la tramitación de casos permite una comunicación e intercambio de archivos e información más eficientes.
- En la mayoría de los centros federales de asilo, el enfoque nuevo también permite una mejor coordinación e intercambio de información entre los diferentes actores, que incluyen a intérpretes, representantes legales, oficiales de asilo de la SEM y personal del alojamiento, incluidos los servicios sociales y médicos, entre otros. Sin embargo, se ha observado que la coordinación dentro de la SEM de todas las regiones de asilo, el intercambio de información respecto de los centros de asilo y los procedimientos con las autoridades cantonales tienen posibilidades de mejora. Asimismo, se puede mejorar la coordinación entre la SEM y los proveedores de asistencia jurídica, así como entre los propios proveedores de asistencia jurídica.
- Si bien el sistema es, hasta cierto punto, flexible, los centros federales de asilo están diseñados para manejar una cantidad limitada de nuevas solicitudes de asilo.³² Si se exceden los límites máximos respecto de las capacidades de alojamiento, se deben tomar diversas medidas, como el traslado de las personas solicitantes de asilo al procedimiento nacional en los cantones sin llevar a cabo una audiencia o tomar una decisión.³³ Para poder lidiar con las fluctuaciones en el número de solicitudes de asilo, es necesario incluir a los proveedores de asistencia jurídica, en particular en lo que respecta a los aspectos financieros. Además, la disposición de los pasos procedimentales debe coordinarse conjuntamente con los servicios de asistencia jurídica, especialmente cuando se producen fluctuaciones imprevistas en el volumen de casos de solicitudes de asilo.³⁴

²⁸ Consulte, Asylum Information Database (Base de Datos de Información sobre Asilo), (AIDA, por sus siglas en inglés): *Country Report; Switzerland 2020 (Informe de país Suiza 2020)* disponible en inglés en: <https://bit.ly/3Gd14sq>.

²⁹ International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *The Asylum Appeals Procedure in Relation to the aims for European Asylum Systems and Policies (Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias, ICMPD, por sus siglas en inglés). El procedimiento de apelación de asilo en relación con los objetivos de los sistemas y políticas de asilo europeos*, enero de 2020, disponible en inglés en: <https://bit.ly/3G9moik>.

³⁰ Para obtener más información, consulte Évaluation PERU, *Protection juridique et qualité des décisions, Rapport final*, agosto de 2021, disponible en francés en: <https://bit.ly/3KUsaYP> y Évaluation PERU; *Sous Project Qualité des processus. Rapport final*, agosto de 2021, disponible en francés en: <https://bit.ly/3lJZcsl>.

³¹ International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) *The Asylum Appeals Procedure in Relation to the aims for European Asylum Systems and Policies, (Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias, ICMPD, por sus siglas en inglés, El procedimiento de apelación de asilo en relación con los objetivos de los sistemas y políticas de asilo europeos)*, enero de 2020, pág. 38, disponible en inglés en: <https://bit.ly/3G9moik>.

³² De acuerdo con la planificación y los indicadores establecidos en 2014, la SEM puede gestionar entre 15.000 y 29.000 solicitudes de asilo en procedimientos regulares, basado en 5.000 plazas de alojamiento. Para obtener más información, ver *Themen- und Kantonsfaktenblätter* (admin.ch) (consultado el 21 de enero de 2022), <https://bit.ly/3o6JolF>.

³³ Évaluation PERU; *Sous Project Qualité des processus. Rapport final*, Aout 2021, p. 59, <https://bit.ly/3lJZcsl>.

³⁴ *Evaluation PERU, Rechtsschutz und Entscheidqualität Schlussbericht*, agosto de 2021, <https://bit.ly/3HbBa9E>.

II. Triage y modalidades diversificadas de tramitación de casos



15. El **traje** es una herramienta importante de gestión de casos que puede fortalecer la respuesta y reducir las presiones sobre los sistemas [de asilo] debidas tanto a nuevas llegadas como a la acumulación de solicitudes pendientes. La derivación de casos en diferentes flujos procedimentales (a los cuales nos podemos referir como rutas en los sistemas nacionales de asilo) tendrá que comenzar usualmente en la etapa de registro y dependerá de la disponibilidad de datos de registro e identificación de alta calidad. El triaje implica un mapeo de la población solicitante de asilo y la realización de un estudio de casos con base en la información sobre país de origen (COI) pertinente y una caracterización de perfiles específica, tomando en consideración, para dichos perfiles, las tasas totales de protección (reconocimiento de protección) y la información sobre país de origen oportuna, fiable y pertinente. El triaje y las modalidades diferenciadas de tramitación de casos, con inclusión de los procedimientos acelerados y simplificados de determinación de la condición de refugiado (RSD, por sus siglas en inglés), se pueden aplicar tanto a los casos, como a los perfiles, dependiendo de altas o bajas tasas de protección.
16. Los casos se pueden derivar en diferentes flujos procedimentales dependiendo de sus altas o bajas tasas de protección, así como otros conceptos relativos a la tramitación de casos (definidos a continuación), tales como casos **manifiestamente fundados**, **manifiestamente infundados** y que presenten una **presunción de inclusión**, y se pueden tramitar a través de **modalidades de RSD simplificadas o aceleradas**. Los casos que presentan tasas de protección variables o por otras razones resulten más complejos, se tramitarán normalmente a través del **procedimiento regular de RSD**. Ciertos tipos de casos podrán ser priorizados (o tramitarse por la vía rápida) con base en las necesidades individuales específicas y mayores riesgos de protección.

Conceptos clave

Se puede decir que existe una **presunción de inclusión** (o presunción de elegibilidad) cuando la evidencia objetiva de la situación en el país de origen indica que las personas solicitantes con un perfil particular probablemente cumplan con los criterios de elegibilidad del artículo 1A (2) de la Convención de 1951, o con los criterios más amplios de la condición de persona refugiada o con los criterios de formas complementarias de protección internacional. Una presunción de inclusión es refutable, por lo tanto, no significa que cada persona solicitante enmarcada dentro del perfil o perteneciente a un determinado grupo se reconocerá automáticamente como persona refugiada o necesitada de protección internacional. Sin embargo, los casos o perfiles con una presunción de inclusión tendrán, por lo general, altas tasas de protección y, con frecuencia, serán tramitados mediante procedimientos *prima facie*³⁵ simplificados o acelerados.

³⁵

Un **enfoque *prima facie*** consiste en el reconocimiento de la condición de persona refugiada sobre la base de circunstancias objetivas y evidentes en el país de origen (o, en el caso de las personas solicitantes de asilo apátridas, en el país donde antes tenían su residencia habitual) que indica que las personas que huyen de estas circunstancias están en riesgo de sufrir un daño, lo que las coloca dentro del ámbito de la definición de persona refugiada aplicable, y no las coloca en una evaluación individual. Un enfoque *prima facie* apoyado a través de una designación basada en un grupo, opera solo para reconocer la condición de persona refugiada; las decisiones de rechazar requieren una evaluación individual. Un enfoque *prima facie* aplica en situaciones de llegadas de personas refugiadas a gran escala, pero también puede ser apropiado en relación con grupos de personas en situaciones similares cuya llegada no es a gran escala, pero que comparten un riesgo aparente común de daño. Consulte ACNUR, *Directrices Sobre Protección Internacional Núm. 11: Reconocimiento prima facie de la condición de refugiado*, 24 de junio de 2015, HCR/GIP/15/11, <https://www.refworld.org/es/docid/58de9ed54.html>.

El término **manifiestamente fundado** se refiere a una solicitud de asilo, que, a primera vista, indica claramente que la persona cumple con los criterios para la condición de persona refugiada o para una forma complementaria de protección internacional. Esto puede deberse a que la persona está contemplada en la categoría de personas para las que una presunción de inclusión aplica o debido a hechos particulares que surgen en la solicitud individual de protección internacional. Generalmente, estos casos tienen muy altas tasas de protección y se pueden tramitar a través de procedimientos simplificados o acelerados.

Las solicitudes **manifiestamente infundadas** se definen como las solicitudes de la condición de persona refugiada o formas complementarias de protección internacional que “claramente no guardan relación con los criterios de condición de persona refugiada” u otra condición de protección internacional, o que son “claramente fraudulentas o abusivas”. Debe señalarse que si solo la persona solicitante presenta lo que podrían ser declaraciones falsas de carácter material o sustantivo relevantes para la determinación de su condición de persona refugiada y la solicitud claramente no contiene otros elementos que justifican un examen más detallado, la solicitud podría ser considerada como “claramente fraudulenta”.³⁶ Estos casos tendrán muy bajas tasas de protección y pueden tramitarse a través de los procedimientos acelerados y, si hay solicitudes homogéneas, se tramitarán a través de los procedimientos simplificados.

El concepto de **priorización** (o vía rápida) de casos implica darle preferencia a la tramitación de ciertos tipos de casos sobre otros, por ejemplo, basado en necesidades específicas o para personas que manifiestamente necesiten una intervención de protección (por ejemplo, las personas solicitantes con mayores necesidades identificadas de protección física/legal, incluyendo las personas que puedan estar sujetas a un riesgo de devolución inmediata, arresto o detención arbitrarios en el país de acogida).

El concepto de **casos complejos** se refiere, generalmente, a las solicitudes que generan preocupaciones en cuanto a la inclusión, credibilidad, exclusión y que requieren una entrevista y análisis legal más detallados. Estos casos normalmente deben tramitarse bajo los procedimientos regulares de RSD (consulte a continuación, párr. 17).

17. El ACNUR publicó el documento: *Ayuda memoria y glosario sobre las modalidades de tramitación de casos, términos y conceptos aplicables a la determinación de la condición de refugiado bajo el mandato de ACNUR*.³⁷ Con la emisión de este documento el ACNUR tuvo la intención de promover la coherencia y la comprensión común en el uso de la terminología y los conceptos, que, para a efectos del **triaje y la aplicación de modalidades diversificadas de tramitación de casos**, son pertinentes tener en cuenta para efectos de la gestión de casos. El glosario establece definiciones pertinentes como el procedimiento simplificado, acelerado o fusionado de RSD, así como también, el procedimiento regular de RSD.

³⁶ ACNUR, Comité Ejecutivo, Conclusión No. 30 (XXXIV): *El problema de las solicitudes de asilo o de la condición de refugiado manifiestamente infundadas o abusivas*, esta conclusión señala, entre otras cosas, que (d) “...los procedimientos nacionales para determinar la condición de refugiado incluyen una disposición especial para tramitar de manera expeditiva aquellas solicitudes que a todas luces carezcan de fundamentos como para justificar un examen completo en todas las etapas del procedimiento”; y (e...) “Reconoció el carácter sustantivo de la decisión mediante la cual se califique una solicitud de condición de refugiado de manifiestamente infundada o abusiva, las graves consecuencias que pudiera tener para el solicitante una determinación errónea y la consiguiente necesidad de que esta decisión estuviera acompañada de las garantías de procedimiento adecuadas”, y que esto incluye: una entrevista personal y una decisión con un funcionario de la autoridad competente para determinar la condición de refugiado y una revisión de la decisión antes de ser rechazado en la frontera o de ser expulsado aunque la revisión pueda simplificarse”.

³⁷ ACNUR, *Ayuda memoria y glosario sobre las modalidades de tramitación de casos, términos y conceptos aplicables a la determinación de la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR (El Glosario)*, 2020, <https://www.refworld.org/es/docid/6079e54c4.html>.

Conceptos clave

El **procedimiento simplificado de RSD** se puede usar en muchos contextos para casos o perfiles donde hay un grado de homogeneidad en las solicitudes y cuando hay muy altas tasas de protección, (incluso cuando hay una presunción de inclusión o solicitudes manifiestamente fundadas), así como en situaciones en las que hay casos con muy bajas tasas de protección (incluidos casos manifiestamente infundados). Un procedimiento simplificado de RSD puede incluir, entre otras cosas, la preparación de formularios de evaluación de la solicitud de RSD con un análisis legal previamente completado, o con información sobre país de origen (COI) previamente completada, o con entrevistas centradas solo en las cuestiones fundamentales de la solicitud, como zona de origen, etnia o religión.

El **procedimiento regular de RSD** se refiere a un procedimiento en el que las solicitudes de las personas solicitantes son examinadas exhaustivamente de forma individual. Se usa mejor en los casos sensibles o complejos y en otros casos que plantean desafíos o consideraciones de inclusión, credibilidad o exclusión, o cuando no es adecuado usar el procedimiento acelerado o simplificado. Si bien es imposible establecer una lista exhaustiva de estos casos, algunos perfiles típicos pueden incluir a personas con un servicio militar prolongado, funciones políticas o de alto nivel en los gobiernos o personas que trabajaron como oficiales de policía u otras funciones similares.

El **procedimiento acelerado de RSD** se refiere a un procedimiento que implica un examen/evaluación sustantiva e individualizada de la solicitud, pero con una aceleración o reducción de todos los plazos, o algunos, en el procedimiento de RSD. Con frecuencia, se usa en los mismos contextos que el procedimiento simplificado de RSD, pero puede utilizarse en forma combinada con muchos otros tipos de procedimientos de RSD. Además, es usual usarla para personas con necesidades específicas o con mayores necesidades de protección física y legal. Se debe señalar que un caso se puede priorizar y acelerar al mismo tiempo.

18. Si bien para ciertas nacionalidades y perfiles puede ser necesario identificar solo uno o dos elementos materiales para garantizar un triaje eficiente en cuanto a las modalidades de tramitación de casos, para otros perfiles, posiblemente se necesite identificar elementos adicionales. Es importante que se establezcan criterios claros y transparentes, pero suficientemente flexibles para gestionar el triaje y adaptarlo, de ser necesario. Esto fomentará la transparencia e integridad del procedimiento y evitará sobrecargar las modalidades de tramitación simplificadas en casos complejos, que harían el procedimiento ineficiente. Debe haber procedimientos de referencia al procedimiento regular de RSD si se descubre que un caso no es adecuado para una tramitación acelerada o simplificada de RSD.

19. La **información sobre país de origen** y la orientación relacionada con los países emitida por ACNUR, cuando corresponda, son componentes fundamentales en el procedimiento y orientarán sobre el uso del triaje y de las modalidades de tramitación de casos. Se debe usar la orientación relacionada con los países emitida por el ACNUR, incluidas las Directrices de Elegibilidad de ACNUR, las Consideraciones sobre la Protección Internacional y las Posiciones de Retorno de ACNUR, cuando estén disponibles, para orientar las decisiones sobre el triaje. En todos los casos, es necesario considerar la COI oportuna, pertinente y fiable al establecer los perfiles y preparar las herramientas y plantillas para el triaje, así como para los procedimientos simplificados o acelerados. La base de datos de la COI respaldada por ACNUR es ecoi.net,³⁸ gestionada por el Centro Austriaco de Investigación y Documentación sobre País de Origen y Asilo (ACCORD, por sus siglas en inglés). Contiene la COI de las fuentes principales, así como compilaciones de COI encargadas por ACNUR a sus organizaciones socias, ACCORD y al Asylum Research Centre (Centro de Investigación sobre Asilo, ARC, por sus siglas en inglés),³⁹ así como compilaciones de COI preparadas por otras organizaciones como la Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE, por sus siglas en inglés)⁴⁰ y las unidades de COI de países de asilo individuales (por ejemplo, la Belgium's Office of the Commissioner General for Refugees and Stateless persons (Oficina de la Comisaría General para Refugiados y Apátridas de Bélgica), (CEDOCA, por sus siglas en inglés),⁴¹ la IRB,⁴² y Landinfo en Noruega,⁴³ etc.).



Ejemplo de país: Canadá

En **Canadá**, desde 2017, la IRB amplió el uso del triaje y la tramitación de las solicitudes de la condición de persona refugiada por la vía rápida⁴⁴ a una audiencia por escrito como a una audiencia breve.⁴⁵ Después de una revisión de seguridad, hay dos métodos para los casos por vía rápida: (i) solicitudes resueltas sin una audiencia (proceso de revisión de expedientes) o (ii) un proceso de audiencia breve.⁴⁶ Para que una solicitud se resuelva sin una audiencia, esta debe cumplir con los criterios establecidos en *Instructions Governing the Streaming of Less Complex Claims* (Las Directrices para la Tramitación de Solicitudes Menos Complejas), (en adelante las Directrices).⁴⁷ Las Directrices estipulan que la *Refugee Protection Division* (División de Protección de las Personas Refugiadas, de la RPD) tendrá en cuenta la información de las condiciones del país para determinar qué solicitudes son adecuadas para ser tramitadas por la vía rápida. Las solicitudes de determinados países o los tipos de solicitudes que suelen decidirse sin audiencia son cuando:

³⁸ Red Europea de Información sobre País de Origen, www.ecoi.net/.

³⁹ Asylum Research Centre (Centro de Investigación sobre Asilo, ARC), <https://asylumresearchcentre.org/>.

⁴⁰ Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE), <https://euaa.europa.eu/>.

⁴¹ Office of the Commissioner General for Refugees and Stateless persons (Oficina de la Comisaría General para Refugiados y Apátridas de Bélgica, (CEDOCA) (disponible en inglés), <https://bit.ly/3IK5V69>.

⁴² IRB, *Country of Origin Information* (Información sobre País de Origen) (disponible en inglés), <https://irb.gc.ca/en/country-information/Pages/index.aspx>.

⁴³ Landinfo, <https://landinfo.no/en/>.

⁴⁴ IRB, *Instructions governing the streaming of less complex claims at the Refugee Protection Division* (Instrucciones que rigen la transmisión de reclamos menos complejos en la División de Protección de Refugiados) (consultado el 21 de enero 2022), (disponible en inglés) <https://bit.ly/3ABvrHX>.

⁴⁵ IRB, *2019-2020 Departmental Results Report* (Informe de Resultados Departamentales) (consultado el 22 de enero de 2022), (disponible en inglés) <https://bit.ly/3IhNWe>.

⁴⁶ IRB, *Less Complex Claims: the short hearing process and file-review process* (Reclamos menos complejos: El proceso de audiencia breve y el proceso de revisión de archivos) (consultado el 21 de enero de 2022), (disponible en inglés) <https://bit.ly/3r9YH5C>.

⁴⁷ IRB, *Instructions governing the streaming of less complex claims at the Refugee Protection Division* (Las Directrices para la Tramitación de Solicitudes Menos Complejas) (disponible en inglés), (disponible en inglés) <https://irb-cisr.gc.ca/en/legal-policy/policies/Pages/instructions-less-complex-claims.aspx>.

- La identidad se establece mediante documentos fiables;
- La evidencia no es ambigua respecto al riesgo que enfrentan las personas solicitantes;
- Las cuestiones jurídicas o fácticas complejas en la audiencia no suelen plantearse; y
- El país o tipo de solicitud tiene una tasa de aceptación de 80 % o más.⁴⁸

Por motivos de la equidad procesal relacionada con la realización de una audiencia oral, cuando la credibilidad sea un problema, no se puede tomar una decisión negativa sin una audiencia. Como resultado, solo se deciden las audiencias positivas a través del proceso de revisión del expediente. La RPD no tomará decisiones según una revisión del expediente en las siguientes circunstancias cuando:

- La confirmación de la revisión inicial de la seguridad no se recibió;
- El ministro presentó una notificación de intervención con el fin de intervenir en persona;
- Una notificación se envía en virtud de nomas de la RPD y se notifica al ministro de un posible problema de exclusión, inadmisibilidad o integridad;
- Hay problemas relacionados con la identidad de la persona solicitante, que requieren un mayor examen;
- Hay graves problemas de credibilidad generados de los documentos del expediente;
- La solicitud no coincide con la información del país, o
- Hay problemas jurídicos o fácticos complejos que requieren de una audiencia para su resolución.

Por lo general, una audiencia breve termina en dos horas. Todas las solicitudes elegibles para el procedimiento de revisión de expedientes son igualmente elegibles para una audiencia breve.⁴⁹ Por lo general, se considerará que una solicitud es adecuada para el procedimiento de audiencia breve si el país o el tipo de solicitud:

- Tiene una tasa de aceptación del 80 % o más, o una tasa de aceptación del 20 % o más baja;
- Normalmente requiere la resolución de uno o dos problemas determinantes; y
- Problemas jurídicos o fácticos complejos no suelen plantearse en la audiencia.⁵⁰

Para apoyar el triaje y preparar los expedientes para las audiencias, se contrataron a *Adjudicative Claim Officers* (Funcionarios Encargados de las Solicitudes) (ACO, por sus siglas en inglés) con el fin de ayudar a los miembros de la IRB en la apertura y preparación de los expedientes de los casos y mediante búsquedas clave basadas en datos con el fin de realizar el triaje. Según los criterios establecidos y la información disponible en el expediente, un ACO puede además proponerles a los miembros de la IRB si una solicitud puede decidirse sin una audiencia, o con una audiencia breve o con una completa. Los ACO tienen una función administrativa y no están autorizados a tomar una decisión sobre un caso individual. A través del proyecto piloto, hasta ahora, se observó que un enfoque con tanto apoyo para el triaje y la preparación de los casos resultó en una mayor eficacia y rendimiento en la toma de decisiones de los miembros del consejo. Además, la IRB creó el *Gender Related Task Force* (Grupo de Trabajo en materia de Género) que está conformado por un equipo especializado de funcionarios encargados de la toma de decisiones que pueden conocer y decidir sobre las solicitudes de la condición de persona refugiada relacionadas con el género de manera más eficiente.⁵¹ Los miembros de la IRB del equipo de trabajo están capacitados sobre cómo gestionar este tipo de solicitudes para garantizar un enfoque más respetuoso e informado sobre el trauma.

⁴⁸ IRB, *Country and Claim-type Criteria – Instructions Governing the Streaming of Less Complex Claims* (Criterios de país y tipo de solicitud: Instrucciones que rigen la transmisión de reclamos menos complejos en la División de Protección de Refugiados) (consultado el 21 de enero 2022), (disponible en inglés) <https://irb-cisr.gc.ca/en/legal-policy/procedures/Pages/countries-claim-types-criteria.aspx>.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ IRB, *Gender Related Task Force* (Grupo de Trabajo en materia de Género) (consultado el 21 de enero de 2022), (disponible en inglés) <https://irb.gc.ca/en/refugee-claims/Pages/gender-related-task-force-rpd.aspx>. Cabe destacar que la información que aparece en la página web es de 2020 y desde entonces, se ha aumentado la capacidad para atender dichas solicitudes. Por ejemplo, actualmente hay 26 miembros que solo conocen y deciden sobre las solicitudes en materia de género y otros 11 miembros adicionales que conocen y deciden tanto sobre solicitudes regulares como solicitudes en materia de género.

Los proveedores de asistencia legal, como la *Legal Aid Ontario* (Asistencia Jurídica de Ontario),⁵² y las organizaciones de la sociedad civil, como la *Canadian Association of Refugee Lawyers* (Asociación Canadiense de Abogados para los Refugiados, CARL, por sus siglas en inglés),⁵³ señalaron de forma positiva el carácter mayoritariamente consultivo y la estructura de retroalimentación con la sociedad civil que existe antes de poner en marcha nuevos proyectos piloto o herramientas, cuando es posible. Asimismo, la CARL señaló que el aumento de la atención a la capacitación de los miembros de la IRB en materia de entrevistas y toma de decisión de las solicitudes ha llevado a una mayor eficiencia y a audiencias más específicas y de menor duración.

Ejemplo de país: Italia

En **Italia**, la priorización de las solicitudes se aplica a las solicitudes fundadas y a aquellas presentadas por personas con necesidades específicas. Sin embargo, las solicitudes manifiestamente infundadas, incluidas las solicitudes (i) presentadas en el contexto de procedimientos fronterizos, (ii) presentadas por personas solicitantes provenientes de países de origen seguros o que se encuentran en centros previos a la expulsión o (iii) presentadas con el único propósito de evitar o retrasar una orden de expulsión, se tramitarán a través de los procedimientos acelerados, con plazos bastante estrictos en lo que respecta a la tramitación. Para tales casos, las decisiones deben tomarse en nueve días (siete días para la entrevista y dos días para la decisión) y se podrá exceder dicho tiempo, según prevé la ley, cuando fuera necesario para garantizar que se lleve a cabo una evaluación exhaustiva del caso.

Las personas con necesidades específicas quedan exentas, según disposición legal explícita, de los procedimientos acelerados y de las decisiones manifiestamente infundadas.^{54, 55} Si bien los agentes de policía encargados del registro implementan el triaje en esta instancia, las comisiones territoriales responsables de la tramitación de RSD pueden derivar casos que inicialmente se habían referido a los procedimientos acelerados e incluirlos dentro de los procedimientos ordinarios. Esto suele suceder cuando se detectan necesidades específicas durante la entrevista de RSD o debido a la complejidad del caso. Las comisiones territoriales realizan un examen exhaustivo de cada una de las solicitudes individuales, con el objetivo de fomentar la calidad y eficiencia del sistema y reducir, en la mayor medida posible, los recursos de apelaciones.

⁵² Legal Aid Ontario (disponible en inglés), www.legalaid.on.ca/.

⁵³ *Canadian Association of Refugee Lawyers* (Asociación Canadiense de Abogados para los Refugiados), <https://carl-acaadr.ca/>.

⁵⁴ Las personas solicitantes con necesidades específicas son: niñas y niños; niñez no acompañada; personas con discapacidades y mayores; mujeres embarazadas; padres o madres solteros con hijos e hijas menores de 18 años; víctimas de la trata de personas; individuos con problemas graves de salud o problemas de salud mental; sobrevivientes de tortura, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual, o de violencia relacionada con orientación sexual o identidad de género; y víctimas de MGF.

⁵⁵ Decreto Legislativo 142/2015, artículo 17, invocado por art. 28bis y art. 28 del Decreto Legislativo 25/2008.

Ejemplo de país: Suecia

En 2018, en **Suecia** la SMA lanzó un proyecto piloto llamado Asilo 360, con el objetivo de implementar un proceso cronometrado, que se caracteriza por enfocarse en los puntos de referencia y en los denominados plazos de ejecución, que requiere una planificación proactiva del flujo del proceso. Con la implementación del proyecto Asilo 360, la persona solicitante permanece en instalaciones de alojamiento cercanas al lugar de tramitación de las solicitudes durante 30 días. Esto mejora aún más la efectividad y la rentabilidad, lo que incluye menor cantidad de entrevistas canceladas y reduce los costos por traslado. El objetivo principal del proceso cronometrado es que el tiempo total de tramitación debe ser lo más corto posible y, como resultado, a la persona solicitante se le notificará sobre la decisión lo más pronto posible.

Uno de los componentes clave del enfoque es eliminar tiempo de inactividad innecesario (o tiempo desperdiciado) entre las diferentes etapas del proceso. Esto requiere que el oficial encargado de la toma de decisión, de la entrevista de asilo y de la decisión, se haga responsable del caso para (i) desarrollar un plan del caso para determinar qué actividades del flujo del proceso se van a realizar después, (ii) garantizar el diálogo estrecho con los colegas y las partes interesadas pertinentes (incluidos los proveedores de asistencia jurídica) y (iii) garantizar que el caso pase por todas las etapas del proceso y se emita una decisión, en la medida de lo posible, dentro del plazo de ejecución establecido. Se ha observado que un tiempo más corto de tramitación reduce la necesidad de trasposos innecesarios entre los encargados de la toma de decisiones y, en consecuencia, aumenta la eficiencia.

De conformidad con las directrices internas de la SMA, se reconoce que la referencia al plazo de ejecución se entiende como una propuesta de orientación en términos de plazos, y si una actividad específica requiere más tiempo por razones legales y de seguridad, se deberán hacer los ajustes necesarios y el caso podrá canalizarse a la ruta 3.

La SMA ha definido el proceso cronometrado de acuerdo con los siguientes pasos:



Desde 2016, la SMA implementó un sistema de rutas por el cual las solicitudes de asilo se canalizan hacia procedimientos específicos (rutas) según las características de la solicitud identificadas durante el proceso inicial.

Para respaldar el proceso, la SMA desarrolló directrices con puntos de referencia relativos al plazo de ejecución estimado entre las principales actividades del proceso. El propósito es crear un sistema de tramitación de casos que sea simple, rápido, rentable y, principalmente, jurídicamente seguro.

Para ello, el sistema de rutas aporta un componente de previsibilidad y permite una mejor planificación al indicar qué medidas se necesitarán implementar para manejar los diferentes tipos de casos. Además, permite planificar la formación y el desarrollo de competencias y ofrece oportunidades de especialización para el personal.

Estructura del sistema: generalmente, todos los casos deben clasificarse en una ruta con base en la información obtenida a través de (i) la solicitud de asilo, (ii) la entrevista inicial que realiza el oficial encargado del caso, (iii) los documentos de identidad y (iv) otra información del caso. La canalización de un caso en las diferentes rutas específicas la realiza inicialmente un oficial encargado del caso en la Unidad de Solicitudes, quien maneja y conoce el caso, a través de un sistema de software personalizado. El funcionario encargado de la toma de la decisión y que maneja el caso en la Unidad de Asilo puede realizar una recategorización más tarde en el proceso a través del sistema de software, cuando surgen circunstancias nuevas. Por ejemplo, si se considera que un caso ya no tiene aprobación presunta (ruta 1), puede ubicárselo en otra ruta que sea más adecuada. Este sistema de rutas está estrechamente interrelacionado con el proceso cronometrado, ya que tiene diferentes puntos de referencia (plazos) dependiendo de la ruta por la que se canalice un caso.

Cabe destacar que las características individuales del caso son las que determinan en qué ruta se ubicará el caso. Por ello, la división de rutas es la misma para personas adultas, niñas y niños, menores no acompañados y personas con necesidades específicas. Sin embargo, los miembros de la familia se tramita su caso de manera conjunta, independientemente de las características de las personas con el objetivo de mantener la unidad familiar. Se pueden tomar diferentes medidas dentro de las respectivas rutas para que se ajusten a las necesidades específicas de una persona.

Descripción general del sistema de rutas:

La ruta 1 se refiere a los casos en los que (i) hay una presunción de que la solicitud será exitosa y que se emitirá un permiso de residencia, (ii) no es necesario designar un asesor jurídico y (iii) no se necesita llevar a cabo otros pasos de tramitación importantes, aparte de una entrevista oral.

La ruta 2 se refiere a los casos donde no hay una presunción de aprobación, mientras que la ruta 3 se refiere a los casos complejos en los que se considera que el tiempo de tramitación del caso tomará más de 6 meses. Cabe destacar que, por lo general, no se canalizan casos a la ruta 3 en la revisión inicial.

Las políticas prevén rutas específicas para otras categorías, que incluyen:

- Procedimientos acelerados en la ruta 4: en la ruta 4A, los casos se clasifican con base en una presunción de que la solicitud será rechazada y la expulsión ocurrirá con efecto inmediato o cuando la persona solicitante es ciudadano de la Unión Europea (UE) (esta categoría también incluye casos manifiestamente infundados). En la ruta 4B, los casos son procedentes de países con bajas tasas de reconocimiento y los casos en que es posible llevar a cabo un procedimiento de evaluación rápido y es factible la ejecución rápida del retorno. En estos casos, se debe adoptar una visión integral, ya que no tiene sentido introducir un procedimiento de vía rápida hasta el momento de tomar la decisión, si no es factible llevar a cabo un retorno.
- La ruta 5A se encarga de casos bajo el reglamento de Dublín.
- La ruta 5B y 5C se refiere los procedimientos de admisibilidad, teniendo en cuenta que una solicitud puede ser rechazada por inadmisibilidad en los casos en que la persona solicitante (i) haya obtenido protección internacional en otro Estado Miembro de la UE, (ii) provenga de un primer país de asilo o (iii) provenga de un tercer país seguro.

Los puntos de referencia y plazos se establecen claramente para las diferentes rutas e incluyen:

- Para los procedimientos regulares (rutas 1 y 2), la autoridad decisoria debe tomar una decisión sobre la solicitud de asilo en primera instancia dentro de los 9 a 50 días para los casos en la ruta 1 y dentro de los 23 a 110 días para los casos en la ruta 2.

- Para los casos canalizados a la ruta 3, se supone que la tramitación se retrasará y el tiempo de tramitación, normalmente, excederá los seis meses. Estos casos no son abordados en el proceso de flujo.
- Para los casos canalizados en los procedimientos acelerados (ruta 4), se debe tomar una decisión dentro de 8 a 54 días para la ruta 4A y dentro de los 23 a 75 días para la ruta 4B.
- Para las solicitudes por admisibilidad, se debe tomar una decisión dentro de los 3 meses (rutas 5B y 5C).
- Por lo general, la persona solicitante tiene 3 semanas, ya sea en el marco de los procedimientos regulares o acelerados, para apelar ante el Tribunal de Apelación de Migración luego de la notificación de la decisión de dicho tribunal a la persona solicitante. Las decisiones emitidas por el Tribunal de Apelación de Migración son definitivas e inapelables.⁵⁶

Ejemplo de país: Suiza

En **Suiza**, se introdujeron el triaje y las modalidades diversificadas de tramitación de casos con el nuevo procedimiento de asilo en marzo de 2019, según la naturaleza de los casos, incluidos: (i) procedimientos de Dublín, (ii) procedimientos acelerados y (iii) procedimientos ampliados (es decir, procedimiento regular de RSD). Se estima que, finalmente, cerca de un tercio de todos los casos se decidirán por el procedimiento acelerado y con el objetivo de que se tome una decisión sobre el caso en un plazo de ocho días.⁵⁷ Como garantía, las personas solicitantes tienen acceso a asesoría y representación legal gratuitas desde el inicio del proceso (ver párr. 29 a continuación).⁵⁸

Con la introducción del nuevo procedimiento de asilo, se redujo significativamente la duración promedio de los procedimientos de asilo hasta la decisión de primera instancia, incluida la fase preparatoria. En promedio, la SEM logró completar casos que habían pasado por triaje mediante los procedimientos acelerados dentro de un plazo de 55 días.⁵⁹ Un análisis interno de la SEM mostró que los nuevos procedimientos de asilo, incluida la primera instancia (procedimientos acelerados y ampliados) y las solicitudes de apelación, tuvieron una duración promedio de 93 días entre marzo de 2019 y junio de 2021. Esto es más de cinco veces más rápido que la duración de los casos cuando regía la ley anterior (500 días). Lo que es más importante, el enfoque de los procedimientos acelerados no se centra solo en las solicitudes manifiestamente infundadas y cabe destacar que el número de decisiones positivas adoptadas respecto del total de decisiones es de aproximadamente una cuarta parte, lo cual es relativamente alto.

La inversión en la fase preparatoria y acelerada de la toma de decisiones de los casos ha permitido lograr mayor eficiencia y, en general, hallazgos positivos en lo que respecta a la protección y calidad de las decisiones individuales. Un análisis llevado a cabo por la SEM muestra que, en 2020, cerca del 96 % de todas las decisiones negativas de asilo que podían ser apeladas fueron ratificadas. En consecuencia, se observa que, en 96 de cada 100 casos, las personas solicitantes de asilo se abstuvieron a apelar las decisiones de la SEM o bien las apelaciones interpuestas fueron confirmadas por el Tribunal Administrativo Federal. Solo en 4 de cada 100 solicitudes de asilo rechazadas, el Tribunal Administrativo Federal (FAC, por sus siglas en inglés) procedió a corregir las decisiones de la SEM o tuvo que evaluar una solicitud de manera diferente.⁶⁰

⁵⁶ Base de Datos de Información sobre Asilo (AIDA), *Actualización de 2020*: Suecia (disponible en inglés), <https://bit.ly/3rY6HFR>.

⁵⁷ Consulte, SEM, Hojas Informativas 1 y 2 (disponible en alemán), www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/asylregionen-baz/faktenblaetter.html.

⁵⁸ *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), The Asylum Appeals Procedure in Relation to the aims for European Asylum Systems and Policies* (El procedimiento de apelaciones del asilo en relación con los objetivos para los sistemas y políticas del asilo europeo) (disponible en inglés), enero de 2020, <https://bit.ly/3o6VJga>.

⁵⁹ SEM, Asile: les procédures accélérées fonctionnent globalement bien; des améliorations ont été réalisées ou sont en cours d'actualisation (admin.ch) (consultado el 21 de enero de 2022), (disponible en francés), <https://bit.ly/3AE8X96>.

⁶⁰ SEM, Asile: les procédures accélérées fonctionnent globalement bien; des améliorations ont été réalisées ou sont en cours de réalisation (admin.ch) (consultado el 21 de enero de 2022), (disponible en francés), <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/sem/medien/mm.msg-id-84791.html>.

Una evaluación externa ha demostrado también que, en general, la calidad de la toma de decisiones en los procedimientos acelerados fue satisfactoria, aunque plantea algunas preocupaciones.⁶¹ En 2019, que fue el primer año de ejecución del nuevo procedimiento de asilo, había la preocupación de que demasiadas solicitudes fueran tramitadas en el procedimiento acelerado. Varios casos fueron revocados (casación) por el FAC y un fallo histórico del FAC en junio de 2020 (sentencia E-6713/2019 del 9 de junio de 2020) declaró que un caso debería haber sido remitido al procedimiento ampliado. Como resultado, en la primavera de 2020, la SEM enmendó sus directrices y la lista de verificación sobre el triaje y la selección de procedimientos adecuados para la gestión de casos.⁶² Asimismo, se hizo énfasis en la asignación de recursos suficientes, tanto en términos de personal como de las entrevistas preparatorias y la verificación de la documentación antes del triaje de un caso. Esto ha dado lugar a que casos más complejos reciban triaje en el procedimiento ampliado. El resultado ha sido una mejor calidad de las decisiones tomadas en los procedimientos acelerados y ampliados y se ha logrado que los casos no sean canalizados erróneamente o demasiado rápido a los procedimientos acelerados. De acuerdo con las estadísticas, el número de casos que se remiten a los procedimientos ampliados en comparación con la proporción de casos que se remiten a los procedimientos acelerados aumentó a lo largo del 2020. Desde que se realizaron modificaciones en el proceso de triaje, la tasa de revocaciones de decisiones o sentencias del FAC se ha reducido casi a la mitad en 2020.⁶³

20. Cuando un sistema nacional de asilo recibe una solicitud de asilo en sus fronteras, en virtud del derecho internacional se requiere que se admita la solicitud, al menos de manera temporal, con el objetivo de examinar dicha solicitud. El no admitir a una persona solicitante dejaría sin sentido el derecho a solicitar asilo y el principio de no devolución. En el documento sobre *Consideraciones prácticas para unos procedimientos en frontera justos y rápidos, y mecanismos de solidaridad en la Unión Europea*, ACNUR propone un procedimiento en frontera de tres pasos que desemboque en la reubicación o el retorno, haciendo hincapié en procedimientos basados en los propios méritos de la solicitud de asilo, en lugar únicamente de procedimientos de admisibilidad. Se propone este modelo de procedimientos en frontera partiendo de la base de que el sistema de asilo en su totalidad, es decir, en los puntos de entrada y de salida, debe ser práctico, justo y eficiente, y obtener resultados rápidos y claros⁶⁴

Ejemplo de país: España

En **España**, el procedimiento de asilo acelerado en la frontera⁶⁵ involucra un proceso corto (máximo de 10 días) disponible en los puntos fronterizos oficiales (aeropuertos, puertos y fronteras terrestres externas y se extiende a las solicitudes presentadas en centros de detención de personas migrantes) en el que el solicitante permanece en condiciones similares a las de una detención por el tiempo que dura el procedimiento. Este procedimiento se aplica a las personas extranjeras que no cumplen con los requisitos para ingresar al territorio español y que presentan una solicitud para recibir protección internacional en un punto fronterizo. Cabe destacar que la admisión al territorio solo se otorga si se emite una decisión de admisibilidad. Sin embargo, las leyes y la normativa española se aplican totalmente desde que el individuo llega al punto fronterizo.

⁶¹ Évaluation PERU: Protection juridique et qualité des décisions (skmr.ch), *Rapport final (version courte)*, p. 4. (disponible en francés), <https://bit.ly/3ABupvy>.

⁶² Evaluation PERU: *Rechsschutz und Entscheidqualität Schlussbericht* (disponible en alemán), agosto de 2021, pp. 40-41, <https://bit.ly/3HbBa9E>.

⁶³ Évaluation PERU: Protection juridique et qualité des décisions (skmr.ch), *Rapport final (version courte)*, p. 3, <https://bit.ly/3ABupvy>.

⁶⁴ ACNUR, *Consideraciones prácticas para unos procedimientos en frontera justos y rápidos, y mecanismos de solidaridad en la Unión Europea*, 15 de octubre de 2020, <https://www.refworld.org/es/docid/5f9dced94.html>.

⁶⁵ Ley de asilo española, 12/2009 del 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, Artículos 21 y 22.

Este procedimiento fronterizo es híbrido e incluye elementos de admisibilidad y de fondo. Los oficiales de policía son los encargados de llevar a cabo el registro y las entrevistas. La Oficina de Asilo y Refugio (OAR) realiza la evaluación y se enfoca principalmente en identificar y filtrar las solicitudes manifiestamente infundadas, mientras que canaliza los casos manifiestamente fundados y complejos al procedimiento de asilo regular que realiza la OAR. Además, implementa un análisis sobre tercer país seguro y las responsabilidades de Dublín, que podrían, en última instancia, causar un traslado a algún sitio, que generalmente es el lugar de procedencia.

Garantías especiales del debido proceso: debido a que el procedimiento se implementa en la frontera en un plazo predeterminado, el procedimiento toma en consideración el riesgo de devolución de las personas solicitantes en caso de que se tome una decisión errada y, como resultado, brinda garantías adicionales del debido proceso en comparación con el procedimiento ordinario que se realiza en el interior del territorio, lo que incluye:

- Asistencia legal obligatoria desde el inicio del procedimiento, por (i) un abogado de oficio brindado por el colegio de abogados local (especializado en migración y en el ámbito relacionado con el asilo), (ii) un abogado de una ONG especializada (ONG fundada por el estado) o (iii) un abogado privado. El procedimiento se invalida y a la persona se le garantiza el acceso al territorio si no se brinda asistencia jurídica.
- Función de supervisión de ACNUR: según lo encomendado por la ley de asilo española, ACNUR tiene la posibilidad de contactar y hablar con la persona solicitante de asilo en las instalaciones fronterizas y presentar a las autoridades evaluaciones (obligatorias pero no vinculantes) respecto a la admisibilidad de las solicitudes, pero también respecto a cualquier otra cuestión de protección o procedimental que valga la pena resaltar a las autoridades (como la calidad del proceso, la interpretación, las necesidades específicas, y las razones humanitarias), etc.⁶⁶
- Solicitud de “silencio administrativo positivo”: como está expresamente previsto en la ley, si las autoridades no pueden cumplir con los plazos establecidos, la solicitud se admitirá de forma automática para el procedimiento ordinario y se admitirá a la persona en el territorio.
- La posibilidad de ampliar el plazo cuando se identifica un caso con posibles motivos de exclusión en el punto fronterizo.

Otros elementos positivos que no se establecen en la ley de asilo española, pero se aplican en la práctica para mejorar la calidad de la decisión:

- La policía le informa a la persona solicitante la posibilidad de presentar el reexamen de su solicitud. Si la persona solicitante renuncia al derecho a presentar el reexamen de la solicitud, se deja constancia por escrito en presencia de un abogado.
- Hay procedimientos operativos estándar (SOP, por sus siglas en inglés) específicos para identificar y referir a posibles víctimas de trata a ONG especializadas (considerados como casos complejos).
- Está la Cruz Roja para brindar asistencia social en las instalaciones donde están las personas solicitantes de asilo durante el procedimiento. La asistencia médica es brindada por los servicios médicos en el aeropuerto/centro de detención o en los servicios médicos generales/hospitales en caso necesario.
- Las entrevistas personales las realiza la policía con ropa de civil, asistida por un abogado y un intérprete de ser necesario.
- Las autoridades deben brindar instalaciones específicas para las personas solicitantes de asilo en el aeropuerto, donde permanecerán durante el período de tramitación de la solicitud (principalmente en el aeropuerto de Madrid y Barcelona).

⁶⁶ Ley de asilo española Art. 35(2) y Art. 21.

- ACNUR tiene acceso a la persona solicitante y está en contacto con la autoridad que toma las decisiones durante el procedimiento con cuestiones relacionadas con la determinación de hechos y el análisis jurídico, y para informar sobre la COI aplicable, las cuestiones pertinentes o los defectos en el procedimiento que pueden corregirse o influir en la decisión final.
- Para cumplir adecuadamente con los plazos de toma de decisiones, la OAR estableció un sistema de oficiales de turno para abordar las solicitudes para el reexamen que deben resolverse durante un fin de semana o los feriados.

Detalles del procedimiento:

- El procedimiento tiene tres partes: las autoridades deciden sobre la solicitud inicial en 96 horas (cuatro días naturales⁶⁷) contadas a partir del momento en que la persona le comunica a la policía fronteriza la intención de solicitar asilo (o cuando es retenida en el control fronterizo) y se registra la solicitud. Si la solicitud se rechaza, la persona puede pedir otra evaluación de la solicitud (reexamen/apelación) a las mismas autoridades que tomaron la decisión sobre la solicitud inicial y, en esta, pueden dar más información o contraargumentar la decisión negativa. La solicitud de reexamen/apelación tiene un efecto suspensivo automático y el abogado que asiste al solicitante debe presentarla en un plazo de 48 horas (dos días naturales) a partir de la notificación de la decisión ante el Ministro del Interior.⁶⁸ La autoridad debe responder en 48 horas. Si no responden en ese plazo, la solicitud se admite automáticamente y se le permite a la persona ingresar en el territorio.⁶⁹
- ACNUR recibe una copia en tiempo real de la primera solicitud y de la solicitud de reexamen de la solicitud y la autoridad en materia de asilo le informa cuándo se rechazará la solicitud. Esto le permite a la Agencia presentar un informe argumentado a las autoridades si considera que la solicitud debe admitirse. El informe no es vinculante.⁷⁰ Los abogados que asisten al solicitante también tienen acceso a una copia.
- Además, el solicitante puede apelar la solicitud rechazada ante la Audiencia Nacional, sin efecto suspensivo inmediato, y puede pedir una medida cautelar para que el juez evalúe si el efecto suspensivo se debe conceder según el art. 29 de la ley de asilo (según la sentencia del TEDH en A.C. y otros contra España [Núm. 6528/11],⁷¹ el derecho a un recurso efectivo y el efecto de suspensión debe observarse en estos casos).
- El procedimiento también permite una identificación temprana de las personas con necesidades específicas y de las solicitudes fundadas que pueden ingresar en los procedimientos de vía rápida.

Si bien el procedimiento fronterizo acelerado tiene garantías procesales sólidas y fundadas, se observó que cuando la cantidad de nuevos llegados es especialmente alta, la implementación del procedimiento y sus garantías pueden volverse un desafío por la falta de recursos humanos y materiales disponibles, la normas de calidad de instalaciones y servicios, la capacidad para identificar necesidades específicas y las dificultades de cumplir con los cortos plazos que resultan en la admisión automática.

⁶⁷ La interpretación de los plazos para las solicitudes presentadas en los centros de detención de personas migrantes varía, ya que dichos plazos se contabilizan en días naturales y no en horas, consulte: Sentencia del Tribunal Supremo, STS4071/2019 de 17/12/2019 [STS 4071/2019 - ECLI:ES:TS:2019:4071](#).

⁶⁸ Ley de asilo española, Art. 21(4).

⁶⁹ AIDA, *Country Report: Spain 2020* (Informe sobre País: España), (disponible en inglés): https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/03/AIDA-ES_2020update.pdf.

⁷⁰ Ley de asilo española, Arts. 34 y 35.2.

⁷¹ Consulte la sentencia del TEDH en *A.C. y otros c. España*, disponible en: [A.C. ET AUTRES c. ESPAGNE \(coe.int\)](#).

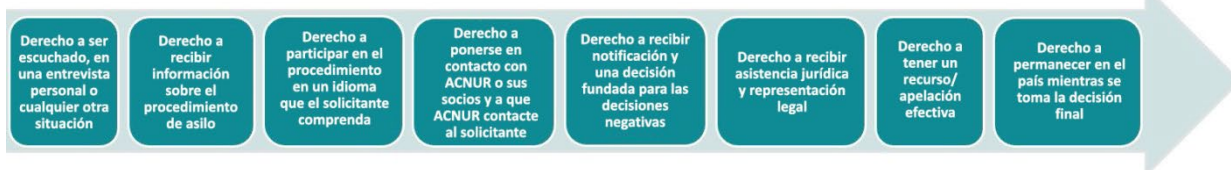
Además, se identificó como desafío el hecho que la autoridad que toma las decisiones no es la que entrevista, y que el solicitante no tiene acceso a una audiencia presencial antes del rechazo,⁷² aunque las autoridades suelen tomar medidas adicionales mediante la presentación de preguntas escritas para aclarar elementos de la solicitud.⁷³

21. El triaje aunque es una herramienta muy útil, por sí solo no puede abordar cuestiones sistémicas fundamentales relacionadas con las nuevas llegadas/solicitudes o los casos pendientes de RSD. Más bien, el triaje debe ser parte de una combinación de medidas en el diseño del sistema, que incluya la formación, los formularios/las plantillas estandarizadas y las bases de datos interoperables, etc. También pueden mejorar la eficiencia los equipos especializados, es decir, el personal que recibió formación en el tema y tienen la experiencia de elaborar ciertos perfiles o tipos de solicitudes basados, por ejemplo, en las nacionalidades. Por último, establecer criterios claros en cuanto a los plazos y objetivos de la tramitación de casos es crucial para un monitoreo efectivo del procedimiento. Si se implementan todas las medidas pertinentes, incluidos los recursos humanos y de otro tipo adecuados, el proceso de asilo puede acelerarse de forma significativa mientras mantiene las normas del debido proceso.
22. Antes de implementar ese procedimiento, se recomienda desarrollar programas de formación adaptados que incluyan una formación temática centrada en los casos o perfiles en cuestión, y garantizar que el personal tenga a su disposición la orientación pertinente y oportuna sobre la COI y del país. También deben elaborarse SOP que brindan orientación específica para los respectivos casos y deben actualizarse y revisarse de forma regular.
23. **Al introducir el triaje y el uso de modalidades diferenciadas de tramitación de casos**, se deberán considerar cuidadosamente los **mecanismos de supervisión y revisión** para garantizar que no se vean afectadas la calidad y equidad del proceso. Será importante garantizar que haya medidas para la identificación y mitigación de riesgos surgidos como resultado del triaje. Además, será necesario que el sistema sea **flexible y adaptable** para permitir cambios tanto en el aumento como en la disminución de las nuevas llegadas, los cambios en el patrón y la llegada desde varios países o cambios (repentinos) en la situación de un país de origen, entre otros factores.

⁷² Defensor del Pueblo de España, *Asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida* (defensordelpueblo.es), junio de 2016, <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asilo-en-Espa%C3%B1a-2016.pdf>.

⁷³ A tal efecto, se señala que, en el procedimiento regular, apoya las propuestas de la OAR una comisión interministerial de elegibilidad conformada por representantes del Ministerio del Interior; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Justicia; Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; Ministerio de Igualdad, así como el ACNUR en calidad de observador.

III. Normas del debido proceso



24. Para mantener procedimientos de RSD de alta calidad que tengan como resultado decisiones **individuales** justas, las estrategias de la gestión de casos deben incluir los **principios fundamentales y las normas procedimentales clave**.⁷⁴ Los procedimientos que incorporan estas normas y fomentan la coherencia en la toma de decisiones son esenciales para la integridad de los sistemas nacionales de asilo basados en el estado de derecho.⁷⁵ Como sugieren las buenas prácticas de varios Estados en este documento, la tramitación eficiente y efectiva se puede alcanzar mientras se mantienen las normas procedimentales fundamentales. También se deben introducir garantías procesales adicionales para las **personas con vulnerabilidades y necesidades específicas**.⁷⁶

Aunque no se trata de una enumeración exhaustiva, las normas fundamentales del debido proceso que se nombran en esta sección son esenciales para tenerlas en cuenta en el diseño de un sistema de asilo, de modo que esté en concordancia con las normas internacionales. Estas normas son fundamentales para mantener la equidad, eficiencia e integridad de los procedimientos.

25. El **derecho a ser escuchado con las garantías del debido proceso en un plazo razonable** en una entrevista personal, o de otro tipo, es una norma procedimental fundamental.⁷⁷ Como regla general, el derecho a ser escuchado requiere que una persona solicitante tenga la oportunidad de presentar su solicitud en persona, y una solicitud de condición de persona refugiada no debe determinarse en la primera instancia solo con base a una revisión de documentos. Las excepciones comunes a esta **regla** incluyen las solicitudes de personas refugiadas donde hay una alta presunción de inclusión, y se puede reconocer a la persona solicitante con base en la información del registro u otras fuentes disponibles. Una buena ilustración es el ejemplo de país de **Canadá**, donde se toma una decisión positiva según una revisión de expedientes, siempre que se cumpla una serie de condiciones (consulte arriba, párr. 19). Otras excepciones se deben evaluar caso por caso y con la debida consideración de las garantías procesales.

Normas fundamentales del debido proceso

- Derecho a ser escuchado, en una entrevista personal o cualquier otra situación
- Derecho a recibir información sobre el procedimiento de asilo
- Derecho a participar en el procedimiento en un idioma en que el solicitante comprenda
- Derecho a ponerse en contacto con ACNUR o sus socios operacionales, y a que ACNUR contacte a la persona solicitante
- Derecho a recibir notificación y una decisión fundada para las decisiones negativas
- Derecho a recibir asistencia jurídica y representación legal
- Derecho a tener un recurso/apelación efectiva
- Derecho a permanecer en el país mientras se toma la decisión final

⁷⁴ ACNUR, *Normas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR*, 26 de agosto de 2020, <https://www.refworld.org/es/docid/6079e6434.html>.

⁷⁵ ACNUR, *Guía para la protección internacional de personas refugiadas y la creación de sistemas de asilo estatales*, 2017, Manual para parlamentarios núm. 27, <https://www.refworld.org/es/docid/5fae1c9bd.html>.

⁷⁶ El concepto de personas con Necesidades Específicas incluye a (pero no se limita a) determinadas niñas y niños solicitantes, incluso niñas y niños no acompañados o separados, personas sobrevivientes a la tortura y personas con traumas, personas solicitantes con problemas de salud mental o discapacidades físicas o intelectuales, y personas que manifiestamente necesitan intervenciones de protección.

⁷⁷ ACNUR, *Unidad 4 de las Normas procedimentales para RSD: La toma de decisión sobre las solicitudes de la condición de refugiado*, 26 de agosto de 2020, p. 135-228 <https://www.refworld.org/es/docid/6079e6434.html>. En el contexto de una participación remota de la persona solicitante en la entrevista de RSD, también deben considerarse las garantías y normas procedimentales para asegurar una audiencia justa y el derecho a ser escuchado.

26. El **derecho de una persona solicitante de recibir información sobre el procedimiento de asilo, incluso en un idioma que comprenda**, es otra norma fundamental del debido proceso. Las personas solicitantes tienen el derecho de recibir información para que comprendan las diferentes etapas del procedimiento, conozcan sus derechos y obligaciones en cada una de estas etapas y estén al tanto de los medios para ejercer sus derechos y cumplir sus deberes
27. El **acceso efectivo a la información, incluido el derecho a recibir una notificación y una decisión fundada de las decisiones negativas**, les permite a las personas solicitantes tomar decisiones fundamentadas en todo el procedimiento y ser conscientes de qué consecuencias puede tener cada decisión. Además, puede evitar la presentación de solicitudes infundadas o posteriores, y así promueve la eficiencia del sistema. Garantizar que las personas solicitantes reciban información es principalmente la responsabilidad de las autoridades de asilo, sin embargo, la sociedad civil u otros proveedores de servicios jurídicos pueden estar bien preparados para ayudar a cumplir con esta responsabilidad.
28. El derecho a **ponerse en contacto con ACNUR o sus socios operacionales, y a que ACNUR contacte a la persona solicitante**, es otra garantía que contribuye en gran medida a garantizar un procedimiento justo. Como ya se señaló anteriormente (consulte arriba, párr. 19), en **España**, ACNUR tiene acceso a la persona solicitante de asilo en las instalaciones fronterizas y esta puede pedir tener acceso a ACNUR y a un proveedor de asistencia jurídica según lo determina la ley de asilo española.⁷⁸

Ejemplos de países: Suiza y Dinamarca

En **Dinamarca**, el *Danish Refugee Council Asylum Department* (Departamento de Asilo del Consejo Danés para Refugiados, DRC, por sus siglas en inglés) brinda información y ofrece asesoría sobre el procedimiento de asilo danés y sus requisitos para las personas solicitantes de asilo al llegar. Para permitir un acceso oportuno a la información, el DRC creó un sitio web con información útil sobre el procedimiento para solicitar asilo y también representación legal para casos específicos. Además, creó una aplicación en la que el procedimiento de asilo danés se explica con imágenes y un idioma fácil de entender.⁷⁹

Como se señaló en el ejemplo de país de **Suiza** de (“ventanilla única”, consulte arriba, párr. 14), el suministro oportuno de acceso a la información, la asesoría, y la representación legal por parte de un abogado de una organización no gubernamental mejoró la confianza de las personas solicitantes en el sistema, así como llevó a una mejor comprensión del procedimiento y de lo que se espera de la persona solicitante.

29. Proporcionar una **asistencia jurídica y una representación legal** accesibles, fiables y de alta calidad financiadas por el gobierno son fundamentales para establecer procedimientos de asilo justos y transparentes. Proporcionar asistencia jurídica y representación legal puede contribuir en gran medida a fortalecer la calidad de la toma de decisiones y contribuir a la eficiencia del procedimiento de RSD, ya que puede fortalecer la comprensión de la persona solicitante del procedimiento, disminuir la cantidad de apelaciones y posteriores solicitudes (reapertura) y reduce los plazos de la toma de decisiones.⁸⁰

⁷⁸ Ley de asilo española, Arts. 35(2) y 21.

⁷⁹ DRC, *Asylum and Repatriation* (Asilo y repatriación)(consultado el 25 de febrero de 2022) (disponible en danés) <https://drc.ngo/da/vores-arbejde/ydelser-og-losninger/asyl-og-repatrering/det-danske-asylsystem/informationmateriale/>.

⁸⁰ ACNUR, *Unidad 2.7 de las Normas procedimentales para RSD: Representación Legal en los Procedimientos de RSD del ACNUR*, 26 de agosto de 2020, <https://www.refworld.org/es/docid/6079e6434.html>.

Ejemplo de país: Suiza

Como parte de la reforma del sistema de asilo de marzo de 2019 de **Suiza**, se introdujeron procedimientos acelerados para reducir de forma significativa la duración del procedimiento, así se informa más rápido a las personas solicitantes de asilo si se les garantizará protección o si tendrán que dejar el país. En cuanto a la garantía y para mantener la equidad de los procedimientos y cumplir con las normas del debido proceso, las personas solicitantes de asilo cuyas solicitudes son examinadas mediante un procedimiento acelerado (incluidos los procedimientos de Dublín) tienen derecho a recibir asesoría y representación legal gratuitas por parte de un abogado calificado desde el inicio del procedimiento, aunque aún no es el caso de las personas que presentan solicitudes de asilo mientras están detenidas o en prisión. Para contribuir con la eficacia y la calidad de la asesoría jurídica y la representación legal, se estableció un catálogo detallado de las normas y obligaciones para la representación legal.^{81 82} En una evaluación externa de 2021, la conclusión fue que brindar asistencia jurídica en los centros de asilo federales, en general, funciona bien; la calidad de las presentaciones legales es sólida y tiene un impacto positivo en la calidad del procedimiento de asilo.⁸³

Se ha observado también que con el enfoque de “ventanilla única”, en general, la coordinación y la colaboración entre la SEM y los proveedores de asistencia jurídica han mejorado, dando como resultado una mayor eficiencia. Sin embargo, según se señaló en un informe de evaluación, ciertas medidas adicionales pueden implementarse para continuar mejorando la coordinación. Por ejemplo, las diferencias en la práctica entre los proveedores de asistencia jurídica deberían remediarse por medio de una mejor coordinación interregional y de la armonización de las prácticas de la SEM.⁸⁴

30. El derecho de una persona solicitante de asilo a tener un **recurso efectivo o a la posibilidad de apelar una decisión**, ya sea ante un tribunal administrativo o un tribunal judicial, está consagrado en numerosas leyes nacionales y marcos regionales. Es una norma de debido proceso fundamental en la promoción de la imparcialidad y la integridad de un sistema de asilo y en la protección del derecho a solicitar y gozar de asilo de la persecución y el principio de no devolución.⁸⁵ El acceso a interponer una apelación no debería restringirse por razones relacionadas con irregularidades propias del procedimiento o por razones de fondo percibidas de la solicitud.



© ACNUR/M. Alalem

⁸¹ International Centre for Migration Policy Development (Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias, ICMPD), *The Asylum Appeals Procedure in Relation to the aims for European Asylum Systems and Policies* (El procedimiento de apelación de asilo en relación con los objetivos de los sistemas y políticas de asilo europeos) (disponible en inglés), enero de 2020, pág. 40, <https://bit.ly/3o6JolF>.

⁸² El catálogo de normas es diferente para los procedimientos ampliados y los procedimientos acelerados. Para obtener más información sobre los procedimientos ampliados, consulte: <https://bit.ly/3h9X4yO>. Para obtener más información sobre los procedimientos acelerados, consulte: [Dienstleistungen - 264852-2018 -TED Tenders Electronic Daily \(europa.eu\)](https://bit.ly/3h9X4yO).

⁸³ Évaluation PERU: Protection juridique et qualité des décisions (skmr.ch), Rapport final (version courte), p. 13, disponible en francés en: <https://bit.ly/3ABupvy>.

⁸⁴ Évaluation PERU: Protection juridique et qualité des décisions (skmr.ch), p. 14, Rapport final (version courte), disponible en francés en: <https://bit.ly/3ABupvy>.

⁸⁵ ACNUR, *Normas procedimentales para RSD, Unidad 7: Apelación de las decisiones negativas relativas a la determinación de la condición de refugiado*, 26 de agosto de 2020, <https://www.refworld.org/es/docid/6079e6434.html>.

Como principio general, se señaló que las solicitudes de asilo que se realizan por primera vez deberían, por ley, tener **efecto suspensivo**, incluidas las solicitudes que podrían ser manifiestamente infundadas.⁸⁶ Como tal, las personas solicitantes cuyas solicitudes pasaron por el proceso de triaje y fueron rechazadas por ser manifiestamente infundadas en primera instancia deberían también tener derecho a apelar la decisión negativa de primera instancia, aunque las solicitudes de apelación puedan ser aceleradas o priorizadas.⁸⁷

Ejemplo de país: Suiza

En Suiza, las solicitudes identificadas y canalizadas por medio de un procedimiento acelerado podrían considerar una apelación en el centro federal de asilo a través de un procedimiento de apelación acelerado con las salvaguardias procedimentales necesarias. Los casos de las personas solicitantes de asilo que pasan por el triaje y se los ubica en un procedimiento ampliado debido a la complejidad de la solicitud son designados a un cantón, en donde la SEM continúa tramitando sus casos (para obtener más información sobre el procedimiento, consulte arriba, párr. 19).

Ejemplo de país: Dinamarca

En **Dinamarca**, el DRC tiene un papel central en las solicitudes de asilo que son identificadas inicialmente como manifiestamente infundadas. Si el Servicio de Inmigración de Dinamarca considera que una solicitud de asilo es manifiestamente infundada, el caso puede ser tramitado en un procedimiento urgente especial, de conformidad con la ley de extranjería. Para tales casos, el Servicio de Inmigración de Dinamarca comparte una recomendación acerca de un caso considerado manifiestamente infundado y que, por ende, cumple los criterios de los procedimientos especiales del Departamento de Asilo del DRC. El DRC, entonces, convocará una entrevista con la persona solicitante para analizar las razones por las que solicita asilo. Teniendo en cuenta la información del caso, el DRC tiene derecho de veto sobre la designación manifiestamente infundada, específicamente: (i) para los casos de asilo que el DRC no considera manifiestamente infundados, el caso se remite a un procedimiento normal, en donde una decisión negativa es automáticamente apelada ante la *Refugee Appeal Board* (Junta de Apelación de Refugiados, RAB, por sus siglas en inglés); (ii) para los casos de asilo para los que el DRC acuerda que son manifiestamente infundados, la denegación del Servicio de Inmigración de Dinamarca será decisiva y el solicitante no podrá reclamar ante la RAB.⁸⁸

31. Además de los principios y normas fundamentales analizados anteriormente, el abordaje de cuestiones relacionadas con las **solicitudes posteriores** para obtener protección internacional ha generado inquietud en muchos sistemas nacionales de asilo, tanto en lo que refiere a la imparcialidad como a la eficiencia. ACNUR recomienda que los sistemas de asilo deberían adoptar procedimientos sólidos para la tramitación de **solicitudes posteriores** o para la reapertura de casos rechazados en una instancia final con el objetivo de garantizar la imparcialidad y la integridad de los sistemas. Cuando se realiza una solicitud posterior, se puede llevar a cabo una evaluación preliminar, en un proceso acelerado, con el fin de determinar si han surgido nuevos hechos o circunstancias que garanticen el examen de los fundamentos de la solicitud o si se debería reabrir un caso. Una solicitud posterior debería, en principio, tener **efecto suspensivo**. Sin embargo, hay excepciones como sucede, por ejemplo, cuando hay un claro comportamiento abusivo de parte de la persona solicitante o en los casos en que la solicitud es manifiestamente infundada. Aun así, en estos casos, puede que un tribunal u otro organismo independiente lleve a cabo una revisión. En tal caso, dicho tribunal deberá tener autoridad sobre la solicitud de la persona solicitante o de oficio para otorgar el efecto suspensivo a la apelación.

⁸⁶ Cuando hay un claro comportamiento abusivo de parte de la persona solicitante o en los casos en que la solicitud es manifiestamente "infundada", se podrá aplicar el efecto suspensivo inmediato. Consulte, ACNUR, *Provisional Comments on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status* (Comentarios provisionales sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a los estándares mínimos para los procedimientos en los Estados Miembro para conceder y quitar la condición de persona refugiada) (documento del Consejo 14203/04, Asilo 64, del 9 de noviembre de 2004) (disponible en inglés), 10 de febrero de 2005, página 51, www.unhcr.org/refworld/docid/42492b302.html.

⁸⁷ ACNUR, *Declaración del ACNUR sobre el derecho a un recurso efectivo en relación con los procedimientos acelerados de asilo*, documento emitido en el contexto de la referencia al fallo preliminar ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea del Tribunal Administrativo de Luxemburgo en relación con la interpretación del art. 39, de la Directiva sobre Procedimientos de Asilo (APD, por sus siglas en inglés), y arts. 6 y 13 ECHR, párr. 7, https://www.refworld.org/es/type/AMICUS/LUX_4c15fed72.0.html.

⁸⁸ Consulte, DRC, *What applies to the treatment in the manifestly unfounded procedure* (Lo que se aplica al tratamiento en el procedimiento manifiestamente infundado) (disponible en inglés), en: <https://bit.ly/3r9ZBz2>.

IV. Cuestiones sistémicas relacionadas con la tramitación efectiva



32. En general, se produce una acumulación de solicitudes de asilo cuando la cantidad de estas excede la capacidad de tramitación que tiene un sistema de RSD o debido a cuestiones sistémicas que resultan en ineficiencias o en un menor rendimiento a lo largo de un período prolongado.⁸⁹
33. Las cuestiones sistémicas que pueden resultar, o contribuir, en la acumulación creciente de casos pendientes y en ineficiencias de los sistemas de asilo, pueden ser causados por diferentes factores. Una lista no exhaustiva de dichos factores incluye cuestiones estratégicas y de gestión, tales como (i) falta de colaboración y coordinación, (ii) planificación y asignación presupuestaria inadecuadas, (iii) disposiciones insuficientes en materia de personal, (iv) falta de supervisión, asegurar la calidad y mitigación de fraudes, y (v) uso limitado de tecnologías y herramientas innovadoras.⁹⁰
34. Se recomienda que los sistemas nacionales de asilo adopten un **enfoque integral y consideren las cuestiones sistémicas como parte de la estrategia de gestión de asilo** con el fin de fomentar sistemas flexibles que sean efectivos y eficientes. Los sistemas de asilo flexibles tienen la capacidad de gestionar reflujos, flujos y cambios significativos en las poblaciones que solicitan protección internacional y adaptarse a otros desafíos operacionales.
35. Diseñar y crear un sistema de gestión de casos de asilo efectivo, incluida la creación de sistemas que sean interoperables con otros sistemas gubernamentales, requiere coordinación **y colaboración estrecha** entre organismos gubernamentales, tales como las autoridades de control fronterizo, de migración, de orden público y de asilo. Otras partes interesadas pertinentes, como organizaciones internacionales e intergubernamentales, la sociedad civil, personas solicitantes de asilo y refugiadas, también deberán involucrarse en el diseño de los sistemas, el desarrollo de procedimientos y la evaluación de proyectos piloto.
36. Además, resulta importante lograr una **planificación adecuada y una asignación de recursos apropiada** en todas las etapas del procedimiento y en los diferentes sistemas gubernamentales, lo que incluye cuestiones relacionadas con el personal, el desarrollo de capacidades, la programación, los objetivos, los sistemas de software y la infraestructura, con el fin de lograr el impacto deseado.⁹¹

⁸⁹ ACNUR, *Refugee Status Determination Backlog Prevention and Reduction* (Prevención y reducción de la acumulación en la determinación de la condición de personas refugiadas) (disponible en inglés), enero de 2018, PPLA/2018/03: <https://bit.ly/3lQeQ6d>.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ ACNUR, *Documento de Discusión del ACNUR sobre Procedimientos Acelerados y Simplificados en la Unión Europea*, 25 de julio de 2018, <https://www.refworld.org/es/pdfid/5b9c56784.pdf>.

Ejemplo de país: Canadá

Para mejorar la coordinación entre las diversas agencias que forman parte del sistema de asilo de **Canadá**, principalmente impartido por la IRCC, la CBSA y la IRB, se creó la *Asylum System Management Board* (Junta Directiva de Sistema de Asilo, ASMB) en 2020. La ASMB es un organismo de coordinación de alto nivel dentro del sistema de asilo creado con el objetivo de llevar a cabo el establecimiento de prioridades conjuntas en todo el sistema, el análisis de tendencias, la gestión del desempeño y el monitoreo de los objetivos entre departamentos, y de mejorar la coordinación horizontal entre los socios involucrados en la ejecución del sistema de asilo. La ASMB opera dentro de los términos de la *Immigration and Refugee Protection Act* (Ley de protección de personas refugiadas y migrantes) y de conformidad con todas las leyes aplicables, con el objetivo de mejorar la efectividad y eficiencia del sistema de asilo, que incluye:⁹²

- Conciencia situacional conjunta: Todas las organizaciones de ejecución son conscientes de los mismos desarrollos clave relacionados al sistema de asilo.
- Dirección estratégica conjunta: La ASMB se encargará de la planificación conjunta y de la determinación de prioridades para maximizar el alineamiento de recursos e informará sobre sus operaciones, incluidas las tendencias emergentes.
- Toma de decisiones oportuna y transparente: Las decisiones de una organización se ponen a disposición de las demás organizaciones de ejecución antes de la implementación de dichas decisiones.
- Innovación: Se promueve la mejora continua por medio de la innovación.

Para llevar a cabo su mandato, la ASMB se centra en actividades clave, tales como:

- Poner en funcionamiento las prioridades de tramitación ministerial;
- Establecer objetivos de desempeño y ajustar e informar sobre la productividad para lograr la capacidad de respuesta de cada parte del sistema ante volúmenes y flujos variables;
- Desempeñarse como un centro de coordinación, lo que incluye identificar y resolver problemas operativos asociados con la implementación del sistema (por ejemplo, priorización de casos, expulsiones);
- Monitorear previsiones de asilo trimestrales actualizadas; e
- Informar de manera regular sobre sus operaciones.⁹³

Ejemplo de país: Suecia

En **Suecia**, la SMA está organizada en regiones geográficas. Cada una es responsable del procedimiento en su totalidad y, por lo general, se compone de una Unidad de Solicitudes y una Unidad de Asilo. Así, los directivos operativos regionales pueden gestionar los recursos y reasignarlos entre las unidades, según fuera necesario. Los directivos regionales cooperan dentro del marco de la Junta Directiva de la SMA.

⁹² Para obtener más información sobre la ASMB, ver <https://bit.ly/3IK5Fnz> (disponible en inglés).
⁹³ *Ibid.*

Además de los directivos operativos regionales, existe un Departamento de Operaciones Nacional a nivel central, que puede, por ejemplo, colaborar con respecto a la COI o al análisis de movimientos migratorios. A nivel central también existe el Departamento de Digitalización y Desarrollo, que es responsable de actividades y acciones del procedimiento y que puede brindar apoyo sobre cuestiones relacionadas con los sistemas de computación o IT y rutinas similares. El Departamento Legal a nivel central se encarga de interpretar las leyes y normas nacionales e internacionales y brindar apoyo a los departamentos operacionales y de las sedes centrales. Para ello, los diferentes departamentos cooperan entre sí en los diferentes niveles (a nivel regional o central) dependiendo del problema específico y de si está relacionado con determinada región o si el problema es pertinente a la SMA en general.

Como parte del proyecto Asilo 360, que incluye la implementación del proceso cronometrado, la SMA ha fomentado un cambio cultural en el liderazgo con un enfoque en particular en el seguimiento de los resultados. Asimismo, se ha alentado a los empleados a llevar a cabo un cambio cultural para que todo aquel que trabaje en el proceso de asilo entienda su rol dentro del procedimiento y trabaje para garantizar que cada actividad se lleve a cabo tan pronto como sea posible (para reducir el plazo de ejecución). Para ello, se ha considerado que es esencial lograr una comunicación y un intercambio de información claros entre las diversas unidades y personal involucrados y llevar a cabo la formación necesaria.

Como parte de la planificación y la puesta en marcha del proyecto Asilo 360, las oficinas regionales y centralizadas de la SMA han trabajado conjuntamente de manera exhaustiva en la etapa conceptual y de desarrollo con el fin de garantizar la comprensión mutua del objetivo y del camino a seguir. En este sentido, se recopilaban propuestas de mejoras y cambios y se compartió información con colegas de alto nivel pertinentes, que pudieran tomar decisiones e implementar cambios de manera oportuna e inmediata.

De la misma manera, se resaltó como prioridad la necesidad de adaptar la formación y desarrollar material educativo para que los colegas entiendan mejor el cambio de enfoque de la SMA desde el comienzo del proyecto para garantizar que el personal pueda entender sus funciones y sus responsabilidades, las interfaces del flujo del procedimiento y cómo su trabajo se ajusta en el panorama general. Algunos cambios significativos al respecto incluyeron reuniones de coordinación semanal entre los líderes de equipos de las diferentes unidades que representan las diversas etapas del proceso (tales como solicitudes, recepción, alojamiento, cuestiones prácticas y retorno), así como la formación de todo el personal y todas las unidades sobre los cambios en el método de trabajo (Asilo 360 y sistema de seguimiento). Además, se organizaron reuniones específicas para los encargados de la toma de decisiones acerca de las diversas partes del procedimiento para que pudieran compartir temas actuales y candentes relacionadas con las rutas/las nuevas posiciones de COI y judiciales, etc. Finalmente, se llevaron a cabo reuniones frecuentes entre los jefes de las unidades y las unidades estratégicas y de planificación.

Para trabajar de manera más orientada al flujo y con un enfoque en la gestión proactiva, la SMA también se ha esforzado en mejorar la etapa de planificación interna y fortalecer el diálogo entre los encargados de los casos y los encargados de la toma de decisiones con el objetivo de hacer avanzar los casos individuales dentro del procedimiento cronometrado (consulte arriba, párr. 19). A tal fin, se ha observado que las herramientas de digitalización y de soporte técnico han mejorado las condiciones del flujo de trabajo y la habilidad de medir el avance del trabajo, lo cual, a su vez, brinda las condiciones necesarias para lograr un mejor seguimiento y la facilitación de información y asesoría de manera oportuna por parte de los gerentes operativos de la SMA a nivel regional y de los equipos de soporte a nivel central.

Ejemplo de país: Canadá

En **Canadá**, el *Integrated Claims Analysis Centre* (Centro Integrado de Análisis de Solicitudes), (ICAC, por sus siglas en inglés),⁹⁴ inicialmente se puso en práctica en Montreal, es una iniciativa conjunta trilateral lanzada en 2019 diseñada para optimizar las prácticas del procedimiento de RSD de primera instancia en la IRB, con el objetivo de detectar eficiencias en los procedimientos actuales del sistema de asilo e incrementar la colaboración entre los socios de prestación de servicios, principalmente entre la IRCC, la CBSA y la IRB. El ICAC tiene como objetivo integrar funciones para (i) brindar casos ya listos y programados a los encargados de la toma de decisiones en la IRB para facilitar una toma de decisiones más rápida, (ii) garantizar la integridad del programa revisando de manera sistemática la corrección de las decisiones de la IRB, (iii) hacer un seguimiento a las personas solicitantes a medida que pasan de una etapa a otra en el sistema y (iv) proporcionar información en tiempo real a los socios.

El objetivo del ICAC es analizar el 55 % de los ingresos previstos de Canadá, probar nuevos enfoques para priorizar y hacer un seguimiento de solicitudes, aumentar la eficiencia de la tramitación y garantizar la integridad de la tramitación. La iniciativa del ICAC se ha implementado en su totalidad desde el lanzamiento de la última fase del proyecto en noviembre de 2020, enfocándose en aportar funciones de seguimiento y priorización de principio a fin.

37. En lo que respecta a la evaluación de recursos humanos y necesidades del personal, muchos sistemas nacionales de asilo han establecido puntos de referencia y objetivos para medir la productividad. Si bien esto puede ser una manera útil de evaluar la productividad, es imprescindible también considerar los factores y los requisitos operacionales que influyen en la capacidad de tramitación de los oficiales de RSD, entre ellos:⁹⁵

- La disponibilidad de información de país de origen pertinente a los perfiles de las personas solicitantes de asilo en los casos en cuestión, incluidas sus necesidades específicas;
- El nivel de complejidad de las solicitudes, incluidas las posibles consideraciones de exclusión;
- El triaje y las modalidades de tramitación de casos que se implementan para casos y perfiles específicos;⁹⁶
- La antigüedad y experiencia de las personas encargadas de los casos y las que revisan;
- La disponibilidad, calidad y eficiencia de los procedimientos de apoyo (es decir, recepción, registro, gestión de archivos e interpretación);
- Las actividades y responsabilidades adicionales que el personal normalmente asume más allá de la tramitación de casos, como la preparación y la formación del personal nuevo, la participación en actividades relacionadas con protección, el involucramiento en la notificación de decisiones o la gestión de archivos;
- El contexto donde se hacen las entrevistas de RSD y la tramitación (p. ej. instalaciones de oficina con estructuras de apoyo disponibles en contraposición a lugares remotos/instalaciones de detención/procedimientos remotos);



⁹⁴ IRCC, *PACP – Status of Integrated Claim Analysis Centre (ICAC) in Toronto* (Estado del Centro Integrado de Análisis de Solicitudes, ICAC, en Toronto) (disponible en inglés) – 24 de noviembre de 2020 (consultado el 21 de enero de 2022), <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/transparency/committees/pacp-nov-24-2020/pacp-status-icac-nov-24-2020.html>.

⁹⁵ ACNUR, *Refugee Status Determination Backlog Prevention and Reduction*, (Prevención y reducción de la acumulación de determinaciones de condición de personas refugiadas) (disponible en inglés), enero de 2018, PPLA/2018/03: <https://www.refworld.org/docid/5b1a38374.html>.

⁹⁶ Por lo general, los objetivos de los casos canalizados mediante la tramitación simplificada de casos pueden ser más altos para los encargados de los casos en comparación con un procedimiento regular de RSD, siempre que se disponga de recursos necesarios, como las herramientas (formularios/plantillas) y las formaciones, entre otros.

- La disponibilidad de apoyo administrativo y en IT.⁹⁷

38. Es importante reconocer que objetivos de tramitación de casos poco razonables pueden generar **estrés y agotamiento en el personal**,⁹⁸ lo cual puede resultar en el aumento de las ausencias por enfermedad, en absentismo y en rotación de personal. Estos factores tendrán un efecto perjudicial en el bienestar del personal, pero también en la calidad de las decisiones y la eficiencia general en cuanto al rendimiento del sistema a lo largo del tiempo.⁹⁹
39. Como ya se dijo anteriormente, la formación del personal es otro factor clave para una gestión de casos exitosa y una reducción de casos pendientes. El personal requiere formación en la implementación y el uso de la distribución anticipada y el triaje, así como también, sobre la utilización de diferentes modalidades de tramitación de casos.¹⁰⁰ La formación actualizada en las áreas temáticas clave también es esencial para estos esfuerzos y tiene un efecto positivo en el bienestar del personal.

Ejemplo de país: Canadá

En **Canadá**, los puntos de referencia y los objetivos de desempeño de las prioridades del sistema de asilo se establecen a través de las discusiones y los consensos de ASMB y se actualizan según sea necesario. ASMB se reúne trimestralmente (en promedio) y se discuten los avances en relación con las prioridades. Hay compromiso para tramitar y cerrar los casos más viejos del inventario de la IRB.

Ejemplo de país: Italia

En **Italia**, se introdujo una reforma de la conformación de las Comisiones Territoriales para el reconocimiento de la protección internacional con el objetivo de aumentar la capacidad de tramitación del sistema. En 2018 y 2019, esto resultó en la contratación de alrededor de 420 funcionarios especializados de la administración pública, inclusive personal de RSD profesional y especializado. La Comisión Nacional para el Derecho al Asilo, ACNUR y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés) organizaron y llevaron adelante conjuntamente un programa de formación de cinco semanas aproximadamente. Se activaron otras cinco Comisiones Territoriales temporales durante 2019 y dejaron de funcionar al final de ese año. Estas medidas llevaron a una reducción drástica de la acumulación de solicitudes de asilo existentes, que bajaron de 155.873 casos en enero de 2018 a 33.636 casos en diciembre de 2020 (- 78,4 %).¹⁰¹

⁹⁷ ACNUR, *Unidad 4 de las Normas procedimentales para RSD: La toma de decisión sobre las solicitudes de la condición de refugiado*, 26 de agosto de 2020, p. 135-228, <https://www.refworld.org/es/docid/6079e6434.html>.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ En los últimos años, un número cada vez mayor de investigadores académicos presentaron hallazgos relacionados con el estrés en el funcionamiento cognitivo en situaciones de alta intensidad, inclusive entre el personal de salud, humanitario y de ayuda y el personal que forma parte de la tramitación de casos individuales, como RSD. Consulte la información disponible: University of York, *The protection of human rights defenders at risk* (La protección de los defensores de los derechos humanos, en riesgo) (disponible en inglés) (consultado el 23 de enero de 2022), www.york.ac.uk/research/impact/protection-of-hrds/; Tesis que Liza Jachsén presentada en la Universidad de Nottingham para el título de Doctorado en Filosofía, (B.Soc.SC,M.a.); *Job stress among humanitarian aid workers* (Estrés laboral entre trabajadores humanitarios) (disponible en inglés), enero de 2018, <https://bit.ly/3ACxc7y>; War trauma foundation, *Building resilience and preventing burnout among aid workers in Palestine: a personal account of mindfulness based staff care* (Desarrollar la resiliencia y prevenir el agotamiento entre los trabajadores humanitarios en Palestina: un informe personal de atención al personal basado en la conciencia plena) (disponible en inglés) <https://bit.ly/34i0ZX1>; Journal of Pain and Symptom Management: *Article on Building Resilience for Palliative Care Clinicians: An Approach to Burnout Prevention Based on Individual Skills and Workplace Factor* (Artículo sobre el desarrollo de la resiliencia para médicos de cuidados paliativos: Un acercamiento a la prevención del agotamiento basado en las habilidades individuales y el factor del lugar de trabajo) (disponible en inglés) (realizado por Anthony L. Black, Karen E. Steinhäuser, Arif H. Kamal Vicki A. Jackson), 2016, <https://bit.ly/3g6mxbS>.

¹⁰⁰ La IRB desarrolló estrategias y herramientas para el personal para permitir contrataciones basadas en los méritos y estableció un proyecto de Formación para Nuevos Miembros que funciona hace siete semanas aproximadamente para garantizar que todos los miembros nuevos tengan un enfoque estandarizado para realizar las audiencias y tomar decisiones. Para obtener más información, consulte *Quality Assurance Framework for Decision-Making, Part 3* (Marco para el aseguramiento de la calidad para la toma de decisiones, Parte 3) (disponible en inglés) (consultado el 23 de enero de 2022, <https://irb.gc.ca/en/transparency/qa-aq/Pages/qaf-caq.aspx>).

¹⁰¹ Commissione Nazionale per il diritto di asilo, *Dati Asilo, Anni 2015 – 2020*, (disponible en italiano) <https://bit.ly/3KTcAwM>.

En marzo de 2021, la Comisión Nacional contrató alrededor de 150 trabajadores temporales y fueron desplegados, por un año, a los Cuarteles de Policía Provinciales y las Comisiones Territoriales para ayudar con las actividades de registro y comunicación entre los diferentes actores involucrados en la tramitación de RSD, con un objetivo general de promover un sistema de asilo justo y eficiente. La Comisión Nacional, el Departamento de Seguridad Pública, ACNUR y EASO desarrollaron e implementaron un programa conjunto de formación para los trabajadores temporales.

Ejemplo de país: España

En **España**, como parte de su procedimiento acelerado en frontera (consulte arriba, párr. 19), se demostró que la necesidad continua de desarrollo de capacidades, incluida la formación en garantías procedimentales de los actores pertinentes que trabajan en el procedimiento (policía, oficina de los trabajadores encargados de los casos de asilo, abogados, intérpretes) es una preocupación entre todos los actores debido a una alta tasa de rotaciones de los oficiales de policía del aeropuerto y de los centros de detención. Para abordar estos desafíos, la policía y las autoridades de asilo españolas participan regularmente en proyectos de desarrollo de capacidades con ACNUR, que también atienden las necesidades de formación de otros actores que están involucrados en el procedimiento acelerado en frontera que trabajan en el aeropuerto y en los centros de detención de personas migrantes y en el puesto fronterizo terrestre de Melilla. Las sesiones se centran en los principios del derecho internacional de los derechos humanos y de las personas refugiadas, así como también en el mandato de ACNUR y su función en el procedimiento de asilo español. También se brinda formación en las técnicas de entrevista y el trabajo con intérpretes. A los oficiales de policía que trabajan en el procedimiento de asilo se les da un curso de formación en línea, en el que colabora ACNUR, lanzado en 2020. Igualmente, ACNUR participa regularmente en las iniciativas de desarrollo de capacidades para los trabajadores de los casos de asilo, los intérpretes y los proveedores de asistencia jurídica.

Ejemplo de país: Suecia

En **Suecia**, la SMA sigue trabajando en previsiones en cuanto a números y tasas de decisión, que se informan al gobierno de Suecia. La SMA implementó varios objetivos y puntos de medición que se consideran y se evalúan en paralelo, incluyendo la medición del proceso cronometrado (consulte arriba, párr. 19). Sin embargo, la SMA señaló que, como un enfoque corporativo, debería haber menos atención en los objetivos de producción en sí mismos y el énfasis debería estar en otras áreas de la creación de sistemas, como el desarrollo de capacidades del personal con el fin de mejorar el desempeño.

40. La **supervisión y el aseguramiento de la calidad** de los cambios en los sistemas de gestión de casos y de los proyectos piloto/las innovaciones son esenciales para promover la equidad, eficiencia, adaptabilidad y la integridad del sistema de asilo. El ejemplo de Canadá (a continuación) demuestra la importancia de la revisión de la calidad y de las instituciones adaptables.¹⁰²

¹⁰² Para obtener más información sobre las iniciativas de calidad del asilo en la UE, ver ACNUR, *Further Developing Asylum Quality in the EU (FDQ): Summary Project Report* (Desarrollar más la calidad de asilo en la UE (FDQ, por sus siglas en inglés): Resumen del informe del proyecto) (disponible en inglés), septiembre de 2011, www.refworld.org/docid/4e85b41f2.html; ACNUR, *Asylum System Quality Assurance and Evaluation Mechanism (ASQAEM) – Summary Report* (Aseguramiento de calidad del sistema de asilo y mecanismo de evaluación, ASQAEM, por sus siglas en inglés: Resumen del informe) (disponible en inglés), febrero de 2010, www.refworld.org/docid/4e85b41f2.html; ACNUR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice – Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions* (Mejoras en los procedimientos de asilo: Análisis comparativo y recomendaciones para cuestiones legales y prácticas; investigación detallada de disposiciones clave de la directiva para procedimientos de asilo) (disponible en inglés), marzo de 2010, www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html.

41. Garantizar que haya mecanismos para **gestionar y mitigar los riesgos de fraude** también es importante. Para esto, es fundamental introducir mecanismos sólidos de queja, la formación del personal involucrado en el procedimiento, asesoría y comunicación efectiva con las personas solicitantes de asilo, así como también una comunicación significativa con los socios y las partes interesadas en el procedimiento. Como una buena práctica, las evaluaciones y las iniciativas para medir el desempeño deben implementarse para revisar el avance e identificar los vacíos en las diferentes etapas del procedimiento de asilo para orientar los cambios realizados en el sistema y qué financiación se necesita para una sostenibilidad adecuada.

Ejemplo de país: Canadá

A través de Quality Assurance Framework for Decision-Making (Marco de aseguramiento de la calidad para la toma de decisiones), la IRB tiene como objetivo supervisar y garantizar decisiones justas y de alta calidad basadas en un ciclo de mejoras continuas centrado en “Planificar, Hacer, Monitorear, Medir y Ajustar”. Este procedimiento de abordaje se muestra en la página 7 del informe de la IRB sobre *Quality Assurance Framework for Decision-Making*.¹⁰³



Para apoyar la iniciativa de calidad, se establecieron dos centros de calidad en la RPD y la RAD, respectivamente. Estos tienen como fin monitorear las tendencias e identificar y abordar las áreas que requieren atención, lo que incluye (i) revisar y actualizar las Directrices relacionadas con el Presidente, (ii) brindar formación obligatoria adicional para las personas encargadas de la toma de decisiones en materia de refugiados, incluso lo que respecta a la violencia de género, (iii) la creación de un equipo específico con formación especializada para conocer y decidir sobre las solicitudes de la condición de persona refugiada, y (iv) una revisión por parte de terceros del procedimiento de quejas públicas de la IRB. Los centros de calidad se enfocarán, entre otras cosas, en las iniciativas, las herramientas y los mecanismos que mejoren la calidad, como la mejora de la formación, la tutoría, la gestión del desempeño y las estrategias de toma de decisiones.

¹⁰³ La IRB, *Quality Assurance Framework for Decision-Making* (Marco de aseguramiento de la calidad para la toma de decisiones) (disponible en inglés), (consultado el 23 de enero de 2022) <https://bit.ly/34hbxWl>.

Además, la IRB siguió avanzando en sus esfuerzos para fomentar la toma de decisiones coherente y efectiva mediante la implementación de una estrategia de toma de decisiones en la RAD para aclarar áreas del derecho de los refugiados; mediante la actualización para su consideración por parte del gobierno, Normas de Conducta de la División de Apelación de Migración; y al avanzar con las medidas de mejora continuas en la División de Migración en respuesta a una revisión por parte de terceros de las revisiones de detención de largo plazo.¹⁰⁴ Para mantener la calidad y el control de calidad, se realizan evaluaciones internas, de un asesor y auditorías externas.

El *Quality Assurance Framework for Decision-Making* (Marco para el aseguramiento de la calidad de la toma de decisiones) de la IRB además señala, como componentes clave, la formación, la mentoría y el desarrollo profesional. La IRB además desarrolló estrategias y herramientas para el personal para permitir contrataciones basadas en los méritos y estableció un proyecto de Formación para Nuevos Miembros que funciona hace siete semanas aproximadamente para garantizar que todos los miembros nuevos tengan un enfoque estandarizado para realizar las audiencias y presentar decisiones.

Para fortalecer la integridad y la responsabilidad, la IRB realizó una revisión completa de los procedimientos de queja con el objetivo de considerar qué funciona bien y qué se puede mejorar. Con base en la evaluación, las medidas se introdujeron para hacer que el procedimiento de queja sea más accesible, inclusive con información que aparece en el sitio web de IRB y un formulario de queja en línea opcional que está en un formato fácil de usar. Las medidas también se realizaron para mejorar la transparencia en cuanto a las mejoras en la comunicación con las partes, la clarificación de los criterios usados y la promoción de un informe anual. Por último, se establecieron estándares de servicio para la puntualidad de este con el fin de promover la eficiencia.

42. La **tecnología** evoluciona y, cuando se usa adecuadamente, puede mejorar aún más la eficiencia y la integridad de la tramitación de casos en los sistemas de asilo. Los sistemas nacionales de asilo, las iniciativas de la sociedad civil y ACNUR tienen tiempo en el desarrollo y aplicación de tecnología nueva e innovadora para mejorar el acceso a la información, la digitalización y la interoperabilidad del sistema de datos (consulte arriba, párr. 12). La pandemia de COVID-19 provocó a muchos sistemas nacionales de asilo de todo el mundo a adaptar aún más sus procesos y a generar rápidamente disposiciones nuevas e innovadoras en un intento de continuar con los procesos de asilo durante los confinamientos u otras medidas de salud pública.

Ejemplo de país: Suecia

La SMA desarrolló un portal electrónico mediante un sitio web seguro,¹⁰⁵ que le permite al asesor jurídico (representante legal) presentar la documentación y la evidencia pertinentes para las solicitudes de asilo en línea. El portal permite el intercambio entre las partes interesadas y la organización de citas y también de reuniones en línea con funcionarios de la SMA a través del portal electrónico con una identificación de la reunión. El portal electrónico también permite hacer un seguimiento minucioso de los documentos presentados, monitorear el estado de la solicitud de asilo y calcular el costo de reembolso.

¹⁰⁴ Consulte el plan departamental de la IRB, *2020-21 Departmental Plan - Immigration and Refugee Board of Canada* (Plan departamental 2020-21: IRB) (disponible en inglés) (irb.gc.ca) (consultado el 23 de enero de 2022), <https://irb.gc.ca/en/reports-publications/planning-performance/Pages/departamental-plan-report-2021.aspx>.

¹⁰⁵ Para obtener más información sobre el portal electrónico, consulte <https://www.migrationsverket.se/Other-languages/Espanol.html>.

43. Como parte de la respuesta a la pandemia de COVID-19, muchos sistemas nacionales de asilo comenzaron a realizar pruebas piloto y a utilizar la grabación de videos y audios para llevar a cabo entrevistas/audiencias virtuales de asilo e interpretaciones remotas.¹⁰⁶ Además, se desarrollaron directrices para tener buenas prácticas para hacer entrevistas remotas entre los sistemas de asilo de la UE+.¹⁰⁷ En general, ACNUR asesora que las entrevistas presenciales sigan siendo la manera más adecuada de realizar entrevistas de RSD. Sin embargo, si las garantías y normas procedimentales se respetan, las entrevistas e interpretaciones remotas pueden ser adecuadas en ciertos casos, por cuestiones relacionadas con los requisitos de salud pública y seguridad, y cuando las largas distancias retrasarían, la realización de la entrevista.¹⁰⁸
44. Probar y evaluar los nuevos sistemas de tramitación de casos remotos y aprovechar las lecciones aprendidas ayudarán a determinar la eficiencia, como también a identificar los riesgos antes de considerar las audiencias/entrevistas virtuales de asilo como la nueva modalidad de trabajo por defecto. Este enfoque ayuda a tomar medidas de mitigación necesarias o idear alternativas, incluso según las normas del debido proceso adecuadas. Considerar adaptar e introducir estas nuevas medidas también debe realizarse de una manera colaborativa y consultiva y con un grado necesario de transparencia frente a las partes interesadas pertinentes, incluidas la sociedad civil y las personas solicitantes de asilo.¹⁰⁹

Conclusión

45. El objetivo principal de este documento es presentar las medidas y opciones pertinentes iniciadas por las autoridades nacionales de asilo para garantizar la tramitación efectiva de las solicitudes de asilo. Al hacerlo, el documento promueve el conjunto cada vez mayor de buenas prácticas disponibles para orientar a las autoridades de asilo nacionales de acuerdo con el imperativo de salvaguardar la protección internacional y avanzar en la responsabilidad compartida. ACNUR fomenta la adopción de buenas prácticas, que se pueden contextualizar a niveles regionales o nacionales como parte de respuestas prácticas y operativas de los Estados para los movimientos de población.
46. Como se puede ver en los ejemplos de este documento, la tramitación efectiva de las solicitudes de asilo se puede lograr al mejorar diseño del sistema, abordar las cuestiones sistémicas y tener la preparación para probar e introducir herramientas y medidas nuevas e innovadoras. Una estrecha coordinación entre los actores pertinentes, como el control fronterizo, la policía, y las autoridades de asilo; así como la participación de proveedores de asistencia jurídica y de la sociedad civil desde el comienzo del procedimiento de asilo también pueden hacer más justo y rápido el proceso. Además, establecer procedimientos de registro adecuados, anticiparse en la recopilación y gestión de datos, y el uso del triaje fomentará la equidad y la eficiencia.
47. ACNUR observa que los sistemas de asilo pueden ser resilientes y adaptables mientras mantienen la equidad procesal y la integridad de la tramitación de casos. Cuando haya estructuras sólidas, los Estados podrán abordar efectivamente los casos pendientes existentes y también asistir a las nuevas llegadas en un contexto de mayor desplazamiento forzado a nivel mundial.

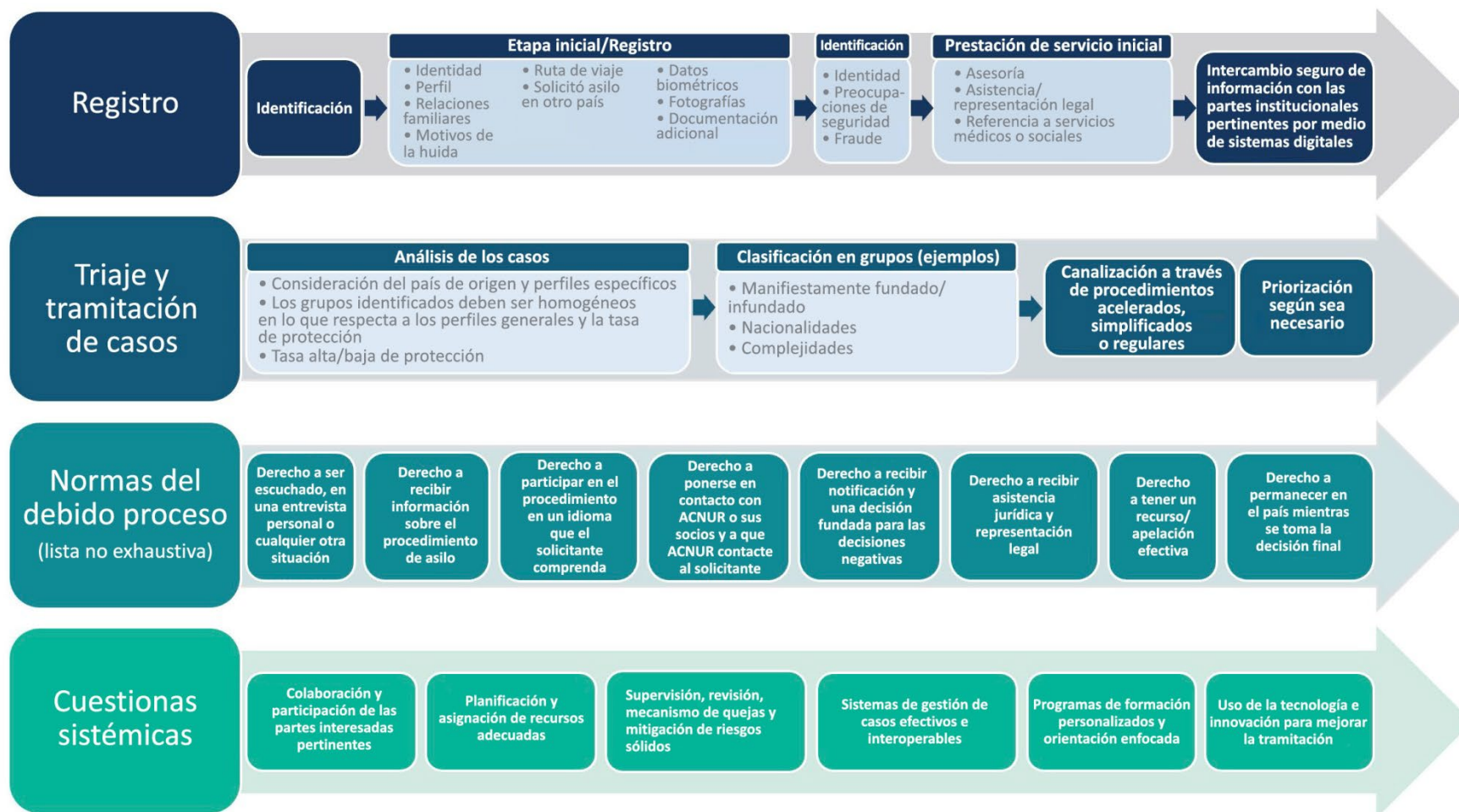
¹⁰⁶ ACNUR, *Remote Interviewing: Practical Considerations for States in Europe* (Entrevistas remotas: Consideraciones prácticas para los Estados de Europa) (disponible en inglés), 9 de junio de 2020, www.refworld.org/docid/5ee230654.html.

¹⁰⁷ EASO *Asylum report 2021, Processing asylum applications at first instance*, <https://bit.ly/3ABxjiW>.

¹⁰⁸ ACNUR, *Consideraciones procedimentales clave para la participación remota de solicitantes de asilo en la entrevista de determinación de la condición de refugiado*, mayo de 2020, <https://www.refworld.org.es/docid/5efe72264.html>; y ACNUR, *Unidad 4 de las Normas procedimentales para RSD: La toma de decisión sobre las solicitudes de la condición de refugiado*, 26 de agosto de 2020, p. 135-228 <https://www.refworld.org.es/docid/6079e6434.html>.

¹⁰⁹ La IRB preparó un informe de evaluación en Videoconferencia sobre las Audiencias de Personas Refugiadas, que brinda más información sobre los resultados de las pruebas y el pilotaje de las nuevas modalidades en el contexto de tramitación de casos individuales. Para obtener más información, consulte <https://bit.ly/32JyeSY> y <https://irb-cisr.gc.ca/en/transparency/reviews-audit-evaluations/Pages/VideoRespRep.aspx>.

Anexo 1. Diagrama de flujos



Anexo 2. Siglas

Listado de siglas	
ACCORD	Centro Austriaco de Investigación y Documentación sobre el País de Origen y Asilo
ACSG	Mecanismo del Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo
ARC	Centro de Investigación sobre Asilo
ACO	Funcionario Encargado de las Solicitudes
AIDA	Base de Datos de Información sobre Asilo
CARL	Asociación Canadiense de Abogados para los Refugiados
CBSA	Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá
COI	Información sobre País de Origen
DRC	Consejo Danés para Refugiados
EASO	Oficina Europea de Apoyo al Asilo
UE	Unión Europea
AAUE	Agencia de Asilo de la Unión Europea
ECRE	Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados
FAC	Tribunal Administrativo Federal
El Glosario	Ayuda memoria y glosario sobre las modalidades de tramitación de casos, términos y conceptos aplicables a la determinación de la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR
GCR	Pacto Mundial sobre los Refugiados
ICAC	Centro Integrado de Análisis de Solicitudes
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
IRCC	Oficina de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía de Canadá
IRB	Junta de Inmigración y Refugiados de Canadá

NGI	Interfaz del sistema de gestión de casos (NGI): interfaz NOVA-GCMS
ONG	Organización no gubernamental
OAR	Oficina de Asilo y Refugio
RAD	División de Apelación para Refugiados
RPD	División de Protección a los Refugiados
RSD	Determinación de la Condición de Persona Refugiada
SOP	Procedimientos Operativos Estándar
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
SEM	Secretaría Estatal para las Migraciones
SMA	Dirección General de Migraciones de Suecia