

## Grupo de apoyo a la capacidad de asilo

### Nota para la discusión

#### Planteamiento del problema

1. Muchos Estados ya han establecido sistemas nacionales de asilo o de determinación de la condición de refugiado (RSD, por sus siglas en inglés) con el fin de identificar a quienes buscan protección internacional en su territorio. Y, pese a los éxitos alcanzados, algunos sistemas nacionales de asilo enfrentan desafíos, por ejemplo, la gestión del número de llegadas cada vez más alto, la implementación adecuada de enfoques por grupo, la adaptación a situaciones de movimientos mixtos o la optimización de la contratación del personal u otros recursos. Otros Estados todavía no han creado sistemas nacionales de asilo o RSD, mientras que los sistemas de otros Estados se encuentran en su etapa inicial de desarrollo y necesitan ayuda para aumentar su efectividad de acuerdo con los estándares internacionales.
2. Los desafíos a los que se enfrentan los sistemas nacionales de asilo suelen deberse a deficiencias de capacidad en varios niveles, como el individual (por ejemplo, el conocimiento, las competencias y el desempeño del personal), el organizacional (por ejemplo, las regulaciones, la gestión y los sistemas) o el nivel de un entorno favorable (por ejemplo, el marco legal o de políticas). Si no se resuelven estos desafíos mediante proyectos e iniciativas específicos que favorezcan el desarrollo de las capacidades, es posible que los costos aumenten, el volumen de casos pendientes sea elevado y se presenten vacíos de protección para las personas que buscan asilo.

#### Visión sobre el grupo de apoyo a la capacidad de asilo

3. Hace mucho tiempo que ACNUR ofrece ayuda para desarrollar y mejorar los sistemas nacionales de asilo y los enfoques regionales para que sean coherentes. Este trabajo se afianza gracias al papel supervisor del ACNUR de la implementación de la Convención de 1951, y al entendimiento de que los Estados tienen la función primordial de proteger a quienes buscan protección internacional en su territorio y que, para eso, es necesario desarrollar un sistema de RSD.
4. En el apartado relativo a la "Identificación de las necesidades de protección internacional", en el párrafo 62, el Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés) menciona un grupo de apoyo a la capacidad de asilo (ACSG, por sus siglas en inglés) para apoyar a los Estados a desarrollar y fortalecer **sistemas nacionales de asilo justos, eficientes, adaptables y con integridad**<sup>1</sup>, como parte de una respuesta integral a la situación de las personas refugiadas. **ACNUR creará el ACSG** con el fin de mejorar o complementar el apoyo a la capacidad de asilo que el organismo ya provee. Además, buscará coordinar de manera más eficaz los acuerdos bilaterales o multilaterales existentes. El ACSG posibilitará la labor de coordinación de ACNUR para que las distintas partes interesadas presten un apoyo más efectivo y preciso a los sistemas nacionales de asilo o sistemas de RSD. Además, tendrá en cuenta la **diversidad regional**, y **se desarrollará con base en los compromisos que se presenten en el Foro Mundial sobre los Refugiados (GRF, por sus siglas en inglés)**.

---

<sup>1</sup> Ver también, UNHCR, *Non-paper on the Asylum Capacity Support Group* (ACNUR, Documento no oficial sobre el Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo), 4 de junio de 2018, disponible en inglés en: <https://www.unhcr.org/publications/legal/5b1558104/non-paper-asylum-capacity-support-group-4-june-2018.html>.

5. El ACSG es un medio de ayuda para mejorar la capacidad de los sistemas nacionales de asilo con el fin de garantizar que los Estados cuenten con medidas para **la identificación oportuna de** las personas que necesitan protección internacional. Además, el ACSG desarrollará proyectos bilaterales y multilaterales en curso, como las iniciativas para el aseguramiento de la calidad (QAI, por sus siglas en inglés), y servirá de marco para diseñar proyectos de desarrollo de capacidad de los sistemas de asilo en distintos países, proporcionando mejoras positivas en cualquiera de los cuatro principios de un sistema de asilo sólido: **equidad, eficiencia, adaptabilidad o integridad.**
6. El marco del ACSG tendrá por objetivos **(1) aumentar, regularizar y facilitar la coordinación efectiva de los esfuerzos por fortalecer los sistemas nacionales de asilo; (2) actuar como mecanismo flexible y práctico que reúna a los actores pertinentes con el fin de lograr una correspondencia efectiva entre las necesidades y el apoyo.** Para alcanzar estas metas, cuando proceda, el ACSG podrá organizar reuniones temáticas o regionales. El Pacto Mundial sobre Refugiados propone distintos mecanismos para promover contribuciones más equitativas, continuas y predecibles entre los Estados y otros actores pertinentes; esos mecanismos promueven la búsqueda de soluciones, incluida, cuando corresponda, la asistencia a los países de origen.

### Áreas de interés

7. Durante 2019, teniendo en cuenta la diversidad geográfica, ACNUR seguirá apoyando los proyectos e iniciativas existentes e identificará otros nuevos que aborden deficiencias en la capacidad de los sistemas nacionales de asilo y que mejoren su **equidad, eficiencia, adaptabilidad o integridad.** Si esos proyectos o iniciativas cumplen con los criterios establecidos en los términos de referencia, podrán **recibir el apoyo y el impulso del ACSG.**
8. Para llevar a cabo este proceso, ACNUR brindará apoyo a los Estados a la hora de evaluar sus sistemas de asilo o RSD y, así, podrá detectar deficiencias subyacentes en la capacidad y también posibles soluciones que respondan a buenas prácticas. A su vez, determinará qué Estados u otros actores poseen experiencia en las áreas necesarias para abordar estas deficiencias.
9. Luego, de forma precisa y sobre una base bilateral o multilateral, ACNUR coordinará la correspondencia de las deficiencias de la capacidad con las ofertas de ayuda de fortalecimiento que brindarán otros actores, cuando corresponda, mediante marcos nacionales o regionales establecidos. El ACSG, una vez afianzado, buscará más apoyo para tales proyectos o iniciativas apelando a los compromisos del GRF. Los siguientes párrafos, divididos por título temático, enumeran ejemplos concretos de proyectos o iniciativas que pueden aspirar a recibir apoyo del ACSG.

### Equidad

10. Los elementos que promueven la equidad en un sistema de asilo incluyen distintas autoridades centralizadas y claramente definidas, establecidas por ley y con el mandato de analizar y resolver las peticiones de asilo en primera y segunda instancia (apelación). La equidad también aumenta cuando los procedimientos de asilo ofrecen garantías sólidas del debido proceso legal y las personas encargadas de la toma de decisiones tienen experiencia, son profesionales y aplican el marco jurídico pertinente.
11. En 2019, la iniciativa para la puesta en marcha del ACSG buscará proyectos e iniciativas que tengan como objetivo el desarrollo de un marco legal o de políticas para la creación de un

sistema nacional de asilo que cumpla con los estándares internacionales, incluidos los planes de infraestructura, la contratación de personal y los recursos. Para los Estados que no posean actualmente una autoridad independiente de apelación de primera instancia que no se encuentre en funcionamiento, el ACSG brindará ayuda para su creación o puesta en marcha.

12. El ACSG también se centrará en proyectos que apoyen la equidad del procedimiento de RSD y ofrecerá ayuda a instituciones con el fin de profesionalizar la fuerza de trabajo de RSD mediante la creación de puestos permanentes de la administración pública, dedicados pura y exclusivamente a determinar la condición de refugiado, o mediante la revisión o establecimiento de su estructura legal de RSD, de modo que las resoluciones sean emitidas por personal especializado. Otro elemento de esos proyectos podría ser el desarrollo y la unificación de los recursos de capacitación para la inducción de personal u otras iniciativas de capacitación, como las técnicas de entrevista, la investigación sobre información de país de origen, la exclusión o el trabajo con intérpretes.
13. Por último, el ACSG identificará proyectos que aumenten las garantías del debido proceso legal que se les brindan a las personas solicitantes de asilo, como mayor acceso a asistencia jurídica o representación legal durante el procedimiento de asilo.

### *Eficiencia*

14. Cuando los Estados poseen un sistema eficiente de RSD, pueden detectar con rapidez quienes necesitan protección internacional y ayudarlos, pero también pueden asegurarse de identificar a tiempo a quienes no necesitan protección internacional y sacarlos del sistema. Los sistemas eficientes de asilo también constituyen un elemento importante del plan de contingencia y ayudan en la prevención o la reducción de casos pendientes. Existen muchos elementos para aumentar la eficiencia, tanto a nivel organizacional (por ejemplo, recursos humanos y procesos administrativos eficientes) como institucional (por ejemplo, la adopción de un modelo personalizado para la toma de decisiones o la descentralización de las autoridades encargadas de la toma de decisiones mediante una revisión del marco legal o regulatorio), pero también a nivel de tramitación de casos (gracias a la adecuada selección e implementación de metodologías de tramitación de casos diferenciadas, incluidos la protección por grupo y **los procedimientos de calidad simplificados o acelerados**).
15. En 2019, la iniciativa para la puesta en marcha del ACSG se centrará en proyectos o iniciativas que ayuden a modificar y mejorar la eficiencia de los procesos administrativos de RSD, incluidos la **planificación, la gestión de casos y expedientes, y el análisis de casos**. Se incluirán proyectos que busquen mejorar la eficiencia de tales procesos con el fin de prevenir los casos pendientes por resolver, y también se incorporarán buenas prácticas para solucionar los casos pendientes mediante su verificación y análisis, la preparación de casos según la modalidad adecuada de tramitación, y el desarrollo de protocolos eficientes para la planificación. Es posible que, en algunos casos, sea necesario brindar asistencia a bases de datos electrónicas, tecnologías de seguimiento de casos o infraestructura física para entrevistas y el archivo.
16. Dentro del área de la eficiencia, también será necesario apoyar el desarrollo de metodologías de tramitación de casos adecuadas para reducir el tiempo de tramitación de cada caso en particular. Para esto, hay que **apoyar la implementación del reconocimiento de grupo para los casos pertinentes o el desarrollo de herramientas para una tramitación simplificada o acelerada**.

### *Adaptabilidad*

17. La adaptabilidad podría considerarse como la capacidad para desempeñarse en condiciones futuras y de adaptarse e innovar con el fin de satisfacer necesidades proyectadas o responder ante necesidades repentinas e inesperadas. Las circunstancias varían (en algunos casos, con rapidez), tanto en relación con la cantidad de personas nuevas que solicitan asilo, como con las características de ciertos casos. Por lo tanto, es importante que **el sistema de asilo o RSD sea adaptable, ya que hay que minimizar las posibilidades de que se acumulen casos pendientes, que podrían impedir que personas de interés accedan al asilo y a sus correspondientes derechos**. Existen varias cuestiones a analizar en relación con la adaptabilidad: una jerarquía clara para llevar a cabo cambios en las políticas, recursos flexibles para la contratación de personal, y un marco legal que garantice la puesta en funcionamiento de metodologías de tramitación de grupo o simplificada.
18. Con el fin de aumentar la adaptabilidad del sistema de asilo, el ACSG brindará apoyo a proyectos e iniciativas que ayuden a los sistemas de asilo y RSD a crear marcos normativos rápidos y receptivos que permitan cambios en la metodología de tramitación de casos, como el reconocimiento de grupo o una modalidad de RSD simplificada para los casos pertinentes.
19. Es posible que el ACSG también tenga en cuenta proyectos de participación múltiple que brinden apoyo a los recursos de dotación de personal de emergencia, como los paquetes estandarizados para la capacitación de nuevos trabajadores, intérpretes o candidatos preseleccionados para la movilización rápida de emergencia en áreas especializadas.

### *Integridad*

20. El concepto de integridad incluye la transparencia y la idoneidad de la institución, los procesos, las decisiones y quienes las toman. Se dice que un sistema de asilo es "íntegro" si está libre de fraude y corrupción, si ofrece información clara a quienes buscan asilo y si sus procesos son coherentes y están estandarizados.
21. En 2019, la iniciativa de puesta en marcha del ACSG se enfocará en programas que garanticen que el proceso de toma de decisiones de RSD tenga una clara división de funciones y estructuras adecuadas de supervisión para prevenir actos ilícitos.
22. Además, el ACSG tendrá en cuenta programas que usen tecnología innovadora y otros medios de comunicación para explicar el proceso de asilo a personas de interés y también al público en general, y para agilizar el proceso de toma de decisiones o la prestación de asistencia jurídica.

### **Términos de referencia:**

23. En el anexo, se pueden ver los **términos de referencia** que resumen cómo funcionará el mecanismo del ACSG que coordinará el apoyo necesario para el fortalecimiento de capacidad. Gracias al proceso de presentación de compromisos durante el primer GRF, que se realizará a fines de 2019, se alentará a los Estados y otras entidades que apoyen el funcionamiento del ACSG mediante la elaboración de compromisos para mejorar su propio sistema nacional de asilo o para apoyar a otros países.
24. En el transcurso de 2019, estos términos de referencia básicos se ampliarán gracias a actividades en el terreno y discusiones con los actores pertinentes.

Abril de 2019

## Grupo de apoyo para el fortalecimiento de los sistemas de asilo

### Resumen de los términos de referencia

- El grupo de apoyo para el fortalecimiento de los sistemas de asilo (ACSG) actuará como un mecanismo de apoyo entre pares con el fin de mejorar la capacidad de los sistemas nacionales de asilo y así, garantizar que los Estados cuenten con medidas de calidad vigentes para una identificación oportuna de las personas que necesitan protección internacional.
- El ACSG, coordinado por ACNUR, brindará asistencia a Estados para que utilicen metodologías con buenas prácticas y detecten deficiencias en la capacidad de sus sistemas nacionales de asilo o de determinación de la condición de refugiado (RSD), estas deficiencias pueden afectar la equidad del sistema, su eficiencia, su adaptabilidad o su integridad. Como parte de este proceso de diagnóstico, los Estados indicarán qué pasos podrían tomar para mitigar esas deficiencias en la capacidad y también qué tipo de experiencia técnica (u otro tipo de asistencia) necesitarían que les brinde el ACSG.
- Por su parte, el ACSG será el mecanismo utilizado para que las solicitudes de ayuda reciban el apoyo correspondiente por parte de Estados y otros actores con la experiencia y los recursos adecuados. De esta forma, se aumenta, regulariza y optimiza la coordinación del apoyo para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de asilo. Se alentará a los Estados con experiencia y recursos adecuados a responder las solicitudes de apoyo mediante la elaboración de propuestas o compromisos durante los Foros Mundiales sobre Refugiados y en las reuniones periódicas del ACSG.
- El ACSG no reemplazará otros mecanismos de apoyo bilateral o multilateral para los Estados que buscan fortalecer los sistemas nacionales de asilo, por ejemplo, las iniciativas para el aseguramiento de la calidad (QAI) u otros acuerdos preexistentes. Cuando tales iniciativas impliquen el apoyo a los Estados, estas pueden ser incluidas en el marco del ACSG, cuando sea apropiado o cuando lo complementen. Sin embargo, el ACSG buscará garantizar la coordinación de los esfuerzos en este campo con el fin de consolidar la efectividad y un uso óptimo de los recursos.
- Luego de su creación, el ACSG tendrá reuniones periódicas sobre situaciones o cuestiones temáticas relacionadas con los sistemas nacionales de asilo o RSD, según sea necesario.