
La acumulación de solicitudes de reconocimiento del estatuto de persona refugiada en los sistemas de asilo de América Latina y su impacto

The backlog of asylum claims in Latin American asylum systems and its impact

Luciana Wechselblatt  Universidad de Buenos Aires, Argentina | lucianawech@gmail.com

Recibido: 26/3/2021

Aceptado: 12/7/2021

Resumen La región latinoamericana ha comenzado a posicionarse como un actor protagónico a la hora de recibir solicitudes de protección internacional por parte de personas desplazadas forzadas. El incremento de demandas de asilo exige de los Estados un aumento en su capacidad de procesarlas y de dar respuesta en un plazo razonable. Asimismo, los Estados tienen el desafío adicional de adecuar su estructura y burocracia a una situación sin precedentes, el COVID-19, que alteró y seguirá afectando el curso de los trámites relativos a la petición de asilo. Identificando crecientes demoras en dar respuesta a las solicitudes de asilo, la propuesta de este artículo ronda en torno a la cuestión del respeto del plazo razonable, apunta a señalar los mayores riesgos que se desprenden de su incumplimiento, así como también rastrear soluciones que ya estén en marcha y esbozar otras propuestas posibles.

Palabras clave Solicitantes de asilo, solicitudes de reconocimiento de la condición de persona refugiada, plazo razonable, garantías del debido proceso, demoras.

Abstract The Latin American region has started positioning itself as a leader in providing international protection to forcibly displaced persons. The increase in asylum claims requires States to strengthen their capacity to process them and respond within a reasonable time. Moreover, States have the additional challenge of adapting their structure and bureaucracy to an unprecedented situation, the COVID-19 pandemic, which has altered and will continue to affect asylum processes. While identifying increasing delays in responding to asylum claims, the proposal of this article revolves around the issue of respecting the reasonable time, aims to point out the major risks arising from its non-compliance and map solutions already in place as well as outline other possible proposals.

Key words Asylum seekers, asylum claims, reasonable time, due process, delays.

Cómo citar este artículo: Wechselblatt, L. (2021). La acumulación de solicitudes de reconocimiento del estatuto de persona refugiada en los sistemas de asilo de América Latina y su impacto. *Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo*, 4(4), 1-14. <https://doi.org/10.24215/2618303Xe014>

1. Introducción

En los últimos tiempos (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR], 2020a, p. 18), la región latinoamericana ha comenzado a ocupar un lugar más protagónico en proveer protección internacional a quienes lo solicitan y precisan. Se ha transformado en una zona de origen de desplazamientos forzados a la vez que de acogida de personas desplazadas. Así lo reflejan los datos estadísticos del informe Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2019 publicado por el ACNUR. Este informe indica que Venezuela se ha tornado en una fuente principal de origen de refugiados (y personas en situación similar a la de los refugiados¹) dentro de América Latina y el Caribe, con un total de 4,5 millones (ACNUR, 2020a, p. 19) de personas venezolanas en el extranjero a diciembre de 2019. Una actualización de los datos se desprende de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela² que revela que a inicios de mayo de 2021 este número ha ascendido a 5,6 millones. A su vez, el mencionado informe Tendencias también señala que hay un número creciente de personas centroamericanas que huyen de sus países de origen debido a la inseguridad y la violencia, para buscar asilo en el resto de la región latinoamericana (ACNUR, 2020a, p. 18).

Como contracara, distintos Estados han recibido un gran caudal de individuos en desplazamiento forzoso. Por ejemplo, Colombia ha acogido a casi 1,8 millones de personas venezolanas desplazadas y Perú cuenta con alrededor de un millón de venezolanos (de estos, medio millón son solicitantes de asilo). Asimismo, según el señalado informe “para el final de 2019, los países de América Latina concedieron más de 2,4 millones de permisos de residencia y otras formas de estancia legal a los venezolanos” (ACNUR, 2020a, p. 10), entre ellos Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay. Estas vías legales alternativas de permanencia en los países contuvieron – en parte – el aumento de solicitudes de determinación de la condición de persona refugiada (en adelante, solicitudes)³, pero de todas maneras, sus sistemas de asilo experimentaron un crecimiento significativo de casos en comparación con sus números históricos (ACNUR, 2020a, p. 18).

En ese sentido, la exacerbación de personas desplazadas forzadas y de solicitudes presentadas, condujo inevitablemente a la acumulación de casos pendientes de manera sostenida en el tiempo⁴ dado que los sistemas de asilo de la región no se encontraban preparados para procesar ese caudal ascendente de peticiones. Como resultado, surgieron y se multiplicaron los casos de demoras en la resolución de solicitudes de reconocimiento de protección internacional.

Coyunturalmente, los tiempos que corren suman la crisis del COVID-19, pandemia mundial que azota a la humanidad de manera más marcada desde marzo de 2020. El coronavirus no sólo tiene efectos devastadores en las economías y los sistemas de salud globales, sino que además sumará desafíos para las capacidades de los Estados en dar respuesta en la recepción de personas en desplazamiento forzado: surge la necesidad de compatibilizar una de las medidas sanitarias que se tomaron de manera generalizada – el cierre de fronteras – con el derecho al asilo; se acentúa la ralentización e incluso la suspensión del procesamiento de solicitudes;

¹ Son personas con necesidad de protección internacional pero que no son refugiadas ni solicitantes. Definición de Tendencias, página 28.

² Sitio de internet de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela disponible en: <https://www.r4v.info/es/stock>

³ Se utilizará la expresión solicitantes o solicitudes de asilo para referirse a la petición de protección internacional o también denominada solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada bajo los instrumentos internacionales, en esencia la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967.

⁴ El término utilizado en inglés es el *backlog*. Se usa para referirse a la acumulación de trabajo atrasado, generado por la brecha existente entre el número creciente de solicitudes en comparación con la capacidad del sistema de asilo de resolverlas, durante un período sostenido de tiempo. Fuente: Barbour, B. (2018). *Refugee Status Determination Backlog Prevention and Reduction*. ACNUR. Disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/en-us/5b19392b7.pdf>

no hay claridad en los países de la región (a marzo de 2021) sobre cuándo, en qué medida y cómo se retomarán las actividades; y, por otra parte, los efectos de la pandemia podrían modificar potencialmente los recorridos migratorios, sumando imprevisibilidad a las respuestas de protección de cara al futuro.

Este panorama exige de los Estados de la región entonces una *doble adecuación*. La primera, respecto a su capacidad de procesar la cantidad creciente de demandas de asilo y otros arreglos migratorios existentes. La segunda, adecuar su estructura y burocracia a una situación sin precedentes, el COVID-19, que llevó a cuarentenas obligatorias y extendidas, a cierres de fronteras, de oficinas físicas y de trámites presenciales por un período de tiempo aún indeterminado en muchos países.

La doble adecuación responde al deber de respuesta de los Estados, que no se basa solamente en razones humanitarias, sino que también se cimenta en sus compromisos asumidos internacionalmente en términos de derechos de personas refugiadas. Particularmente, la región latinoamericana posee un alto nivel de ratificación de tratados de protección de derechos y ha desarrollado estándares propios, en materia de asilo, que conceden protección a personas en determinados contextos que incluso exceden los supuestos estipulados en los documentos internacionales históricos, como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Un ejemplo de esto es la Declaración de Cartagena que posee una definición ampliada de persona refugiada contemplando situaciones que sobrepasan la definición convencional.

Partiendo de esta base, la propuesta de esta investigación es identificar los mayores riesgos y desafíos de la acumulación sucesiva de solicitudes y de las demoras en la resolución, que son exacerbados en el contexto de pandemia, así como también rastrear soluciones que ya estén en marcha y esbozar otras propuestas existentes. A tales efectos, se pretende traer a colación la normativa aplicable del derecho internacional de los derechos humanos y su versión regional, así como también el derecho internacional de refugiados; también se retoman jurisprudencia y estándares regionales vinculados al plazo razonable y bibliografía que detecta características de los sistemas de asilo de América Latina; y, a modo de aproximaciones finales, se presentarán algunos abordajes para dar respuesta al contexto expuesto y sus principales retos.

2. El derecho de asilo, el debido proceso y las demoras en resolver solicitudes de determinación de la condición de persona refugiada

a. Nociones elementales

El derecho de asilo⁵ se materializa a través de la presentación de una solicitud y el consiguiente procesamiento del caso por parte de las autoridades nacionales competentes (o por el ACNUR, cuando actúa bajo mandato⁶) por medio del cual se determinará si se reconoce o rechaza dicha petición.

En el caso latinoamericano, luego del fin de las últimas dictaduras militares, los Estados han ido adoptando la responsabilidad de establecer sus propios sistemas de asilo y/o procedimientos de determinación de persona refugiada para decidir sobre las solicitudes que se presenten ante éstos. Una vez procesada una petición, se

⁵ Se desprende, a nivel regional, del Artículo 22.7. de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica que indica: “Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.”

⁶ Explicación extraída del sitio web oficial del ACNUR: “Los Estados tienen la responsabilidad primaria de la Determinación de la Condición de Refugiado, sin embargo, ACNUR la puede realizar bajo su mandato cuando un Estado no sea parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o no disponga de un procedimiento nacional de asilo justo y eficiente”. Ver: <https://www.acnur.org/determinacion-de-la-condicion-de-refugiado.html>

decide el reconocimiento o la denegación del estatuto, en base a razones ajustadas a las leyes nacionales que, a su vez, se encuentran alineadas con los estándares internacionales y regionales aplicables⁷.

El modo de procesamiento de los casos variará dependiendo de cada país y su normativa interna. A nivel internacional, no se ha estipulado una respuesta unívoca sobre cuánto debe durar razonablemente el análisis de una solicitud hasta su resolución. Lo que sí queda claro es que estos mecanismos de procesamiento deben respetar los estándares internacionales y regionales del plazo razonable, así como también ser justos y eficientes⁸.

Vale la pena recalcar que, si bien el reconocimiento de una solicitud posee carácter declarativo⁹, en la práctica, esta declaración impacta: en caso de reconocimiento, la persona solicitante pasa a tener el pleno acceso a la condición jurídica de “persona refugiada” (Cascone, 2017). En muchos países de la región, eso implica pasar de tener una residencia y documentación transitorias o precarias a adquirir documentación adecuada, lo cual a su vez facilita el acceso a programas estatales (e incluso no estatales), y de tal manera se favorece la integración local y produce en términos generales una ampliación en el acceso a derechos sociales. Lo descripto, aunque no responda necesariamente a lo establecido legalmente (cuando no se indica que tiene que haber una distinción entre refugiados reconocidos y solicitantes), no puede perderse de vista dado que obedece a las prácticas estatales vigentes en numerosos países latinoamericanos.

Por lo tanto, dado que la solicitud es el vehículo para acceder a la protección internacional plena (si se otorga), las demoras excesivas en resolver las solicitudes de asilo son pasibles de vulnerar derechos y esto debe ser puntualizado, así como también se deben rastrear mecanismos para prevenirlo o revertirlo.

b. El debido proceso y el plazo razonable en el sistema interamericano

En línea con el recorrido que se acaba de trazar, y dado que el reconocimiento de la condición de persona refugiada habilita y/o facilita el pleno acceso a derechos, ciertamente el derecho al debido proceso se encuentra dentro de los estándares internacionales que contribuyen a esto.

El debido proceso se encuentra reconocido a nivel internacional y regional. Enfocándose en este segundo plano, en el sistema interamericano este derecho se desprende del Artículo 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

A nivel doctrinario, se ha indicado que el derecho al debido proceso es un “prerrequisito indispensable para la protección de cualquier otro derecho” (Salmón y Blanco, 2012). Con relación a la jurisprudencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CtIDH) señaló en el caso *Vélez Loor v. Panamá* que el

⁷ Por ejemplo, las ya mencionadas Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, su Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984, entre otros. Los Estados latinoamericanos mayormente respetan estos marcos normativos.

⁸ Esta terminología es utilizada por el ACNUR desde hace décadas. A modo de ejemplo, la Iniciativa Cartagena+30 que tuvo lugar en el 2014 la retoma como una buena práctica para la protección internacional en América Latina y el Caribe. Ver: <https://www.refworld.org/docid/54290dcf6.html>

⁹ En línea con el Manual y Directrices Sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado, la persona: “no adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado”. ACNUR. Manual y Directrices Sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Reedición Ginebra, diciembre de 2011. HCR/1P/4/ENG/REV.3. Ver:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html> , párr. 28.

artículo 8 “...está compuesto de un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos”¹⁰.

Por su parte, el caso Pacheco Tineo v. Bolivia también es un antecedente de relevancia porque le permitió a la CtIDH determinar el alcance y contenido particularmente del derecho a solicitar asilo y sus garantías procesales en el marco del sistema interamericano (Cascone, 2017). El fallo indica que:

Así, en virtud de la naturaleza de los derechos que podrían verse afectados por una determinación errónea del riesgo o una respuesta desfavorable, las garantías de debido proceso resultan aplicables, en lo que corresponda, a ese tipo de procedimientos, que son normalmente de carácter administrativo.¹¹

De esta manera, la sede administrativa – en donde mayormente suceden los procedimientos de determinación de persona refugiada en América Latina – se encuentra alcanzada por los estándares del debido proceso.

Asimismo, se puede hacer alusión particularmente al inciso primero del artículo 8 de la CADH, por referirse directamente a la cuestión del plazo razonable que se encuentra bajo el paraguas del debido proceso. Dicho inciso indica que: “1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable...”. Esto es importante porque a la luz de este concepto se puede alegar la importancia de responder a una solicitud con cierta celeridad¹².

Por su parte, en 2020 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) emitió un informe respecto a la cuestión del debido proceso en el sistema regional titulado el Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria, donde precisó su entendimiento y proveyó estándares de interpretación.

En esta publicación, la CIDH se refiere a que ha observado con “creciente preocupación el aumento progresivo y a veces abrupto en el número de personas en situación de movilidad humana con necesidades especiales de protección” (CIDH, 2020) así como también un gran número de solicitudes pendientes. La CIDH también hace hincapié en la importancia de tener un marco procesal que ofrezca garantías mínimas necesarias que garanticen el debido proceso, para alcanzar “los estándares más altos en materia de derechos humanos y de derecho internacional de los refugiados” (CIDH, 2020, p. 13) y para asegurar el “acceso igualitario y el disfrute de sus derechos humanos” (CIDH, 2020, p. 14) de las personas que requieren protección internacional.

Entre los múltiples aspectos vinculados al debido proceso que impactan en las personas desplazadas forzadas que solicitan protección internacional, la CIDH reconoce que la razonable duración del proceso se trata de una garantía trascendental. Tras recorrer lo indicado por el artículo 8.1. de la CADH, la CIDH retoma los argumentos más relevantes de la CtIDH sobre los elementos para determinar la razonabilidad del plazo, indicando que: “una demora prolongada puede llegar a constituir por sí misma, en ciertos casos, una violación de las garantías judiciales” (CIDH, 2020, p. 98). En consecuencia, la CIDH indica que los Estados deben “evitar retrasos innecesarios en los procesos administrativos y judiciales”¹³.

¹⁰ Corte IDH. Caso Vélez Loo vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218. Pár. 142.

¹¹ Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo v. Estado Plurinacional de Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Pár. 157.

¹² Sin perjuicio de esto, se deja expresamente aclarado que no se busca inducir a que esta agilidad lleve a un extremo contrario: un proceso extremadamente corto. Tal supuesto también puede ser violatorio de derechos, como es el caso mencionado en la nota al pie anterior en la sentencia de Pacheco Tineo v. Bolivia.

¹³ El mencionado informe retoma una resolución de la misma CIDH: Resolución 04/19, Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de la trata de personas, San Salvador, 7 de diciembre de 2019, Sección XI, Principio 50.

El corolario del documento emitido por la CIDH es que:

Todo el legado jurisprudencial del Sistema Interamericano de Derechos Humanos respecto a la razonable duración del proceso es de especial relevancia en el caso de los procedimientos para la concesión de protección internacional, puesto que impactan directamente en el goce efectivo de otros derechos y en la determinación de la situación jurídica de las personas, de modo que una demora injustificada y excesiva corresponde a una denegación del derecho a recibir protección internacional (CIDH, 2020, p. 98).

Así queda de manifiesto el entendimiento sobre el alcance del debido proceso plano regional, la importancia del plazo razonable y su relación con el efectivo goce de derechos.

c. Debido proceso y plazo razonable en derecho de los refugiados

El derecho internacional de refugiados también provee lineamientos respecto al entendimiento del plazo razonable. Tal como se desprende del Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado: “la Convención no indica qué tipo de procedimientos han de adoptarse para determinar la condición de refugiado. Por consiguiente, cada Estado contratante puede establecer el procedimiento que estime más apropiado, habida cuenta de su propia estructura...” (ACNUR, 2011). Esta afirmación da un margen de apreciación al Estado para establecer el procedimiento para la determinación de la condición de la refugiada, con arreglo a su normativa y legislación interna.

Sin embargo, no podrá hacerlo de manera totalmente discrecional dado que, según el mismo Manual, “... la persona que solicita que se le reconozca la condición de refugiado suele estar en una situación especialmente vulnerable.” (ACNUR, 2011) que implicaría “ofrecer al solicitante ciertas garantías esenciales” (ACNUR, 2011).

Esto trae como resultado que en el procedimiento se adopten garantías específicas (ACNUR, 2011), tomando en consideración la vulnerabilidad de la población, las cuales son: que la o el funcionario competente (de inmigración o de fronteras) debe tener instrucciones claras para tratar los casos que puedan estar requerir potencialmente protección internacional, particularmente respetando el principio de no devolución; que la persona solicitante de asilo debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse; que debe existir una autoridad claramente identificada encargada de examinar las solicitudes; que la persona solicitante debe contar con los medios necesarios, incluidos los servicios de interpretación, para gestionar mejor su caso ante las autoridades competentes; que debe darse también a la persona solicitante la oportunidad de ponerse en contacto con un/a representante del ACNUR; que en caso de reconocimiento la persona debe ser informada y provista de un documento que certifique tal condición; que si no se reconoce a la persona solicitante la condición de refugiado que ha petitionado, debe concedérsele un plazo razonable para apelar ante autoridad competente; y que debe permitirse a quien es solicitante de asilo la posibilidad de permanecer en el país mientras su petición siga pendiente.

Estos estándares, posteriormente desarrollados y pormenorizados por medio de otros documentos elaborados por el ACNUR, también van dando contornos a lo recomendado por los instrumentos relevantes que componen el derecho internacional de refugiados.

d. Concepto de demora y su impacto

El examen que antecede conduce a estimar que el plazo razonable se encuentra contenido en las normas y lineamientos internacionales y regionales. A su vez, se desprende también que la definición y la existencia de “demoras” (entendida como un exceso en resolver una solicitud más allá de un tiempo razonable) se adecuará en cierta medida al sistema del país bajo análisis y al caso particular. En ese sentido, dado que en América Latina los procedimientos de la determinación de persona refugiada tienen lugar en sede administrativa, la violación a dicho plazo estará ligada con la demora administrativa, por lo que se tendrán en cuenta las normativas nacionales para determinar cómo se configura esta mora.

Al respecto, distintos estudios han ido detectando los tiempos promedio para la resolución de una solicitud que variará según cada país en América Latina. Un informe de mediados del 2018 (Asylum Access, 2018) indicó los siguientes parámetros: en el caso de Argentina, se habla de entre 6 meses y 2 años; en el caso de Panamá las demoras pueden ser incluso de 3 años; en Perú, se estimó que el proceso podía demorar de 8 meses a un año; en Uruguay, se contaba con una demora de varios meses por el desborde del sistema de asilo. El corolario del estudio, cuyo fin era recolectar información relativa al procedimiento de determinación para vincularla con sus efectos en la integración laboral, es que en la región hay largos tiempos de espera (Asylum Access, 2018) y que éstos impactan: las personas solicitantes, mientras tanto, sufren la falta de documentación adecuada, la restricción del derecho al trabajo, así como su posible criminalización y revictimización (Asylum Access, 2018).

Estudios anteriores incluso refieren a que la duración del proceso es incierta (Comité Estadounidense para Refugiados e Inmigrantes, 2013) en la región, puesto que las comisiones nacionales a cargo de determinar las solicitudes usualmente no poseen una frecuencia específica para reunirse. Otro artículo indicó que, en Argentina, “Los funcionarios también plantean los tiempos de resolución de solicitudes como una de las preocupaciones centrales en el sistema de asilo” (Clavijo, 2018) haciendo alusiones la falta de celeridad. Este ejemplo busca ilustrar lo antedicho, aunque particularmente en Argentina sí esté prevista una frecuencia de reunión, no se previó una cantidad de casos que se deban tratar por reunión o un tiempo específico que no se pueda exceder para resolver el caso individual.

En la misma línea, un informe de mayo de 2016 del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado indicó cuestiones generales del procedimientos de la determinación de persona refugiada a nivel global, haciendo alusión al incremento mundial de solicitudes (Comité Ejecutivo ACNUR, 2016) debido al aumento de manera general de personas refugiadas y solicitantes. Un informe regional sobre las Américas de 2017 confeccionado por el mismo Comité indicó que una mesa redonda con autoridades de los distintos países que forman parte del programa Asilo de Calidad, una de las preocupaciones que surgió fue la acumulación de solicitudes y el manejo de casos (Comité Ejecutivo ACNUR, 2017). Una actualización de dicho informe de inicios del 2020 señaló que el acceso al asilo debe ser una prioridad en la región y mencionó acciones estratégicas del ACNUR en conjunto con los Estados (Comité Ejecutivo ACNUR, 2020).

Este panorama, sumado a la ya mencionada aceleración de los desplazamientos forzados en la región y sus consiguientes solicitudes de asilo, acentúa las circunstancias que ya existían. Otro estudio indica que: “Las demoras que se registran para poder dar inicio a un trámite de solicitud de estatuto de refugiado, para documentar a los solicitantes, para entrevistarlos y para resolver su situación son contrarias a toda responsabilidad de protección.” (Gómez y Malo, 2020). Seguido de esto, el informe indica que la iniciativa de Asilo de Calidad y la cooperación regional “podrían ayudar a mejorar la situación, siempre y cuando los Estados asuman el compromiso” (Gómez y Malo, 2020).

En la misma línea, el portal de noticias de las Naciones Unidas ha emitido una nota en octubre de 2019 titulada: “Los sistemas de asilo en América Latina al máximo de su capacidad” (Noticias ONU, 2019). Entre sus ideas más notorias se indica que “Garantizar que los sistemas de asilo en la región sean justos y eficientes es el principal objetivo para la ONU y los Gobiernos de la región” (Noticias ONU, 2019). También indicó, en línea con la ya mencionada iniciativa de Asilo de Calidad, que es importante tomar “medidas de eficiencia para poder procesar el número creciente de solicitudes de asilo que vemos en el continente” (Noticias ONU, 2019).

A los fines de contar con cierta perspectiva y realizar un ejercicio comparativo, se pueden utilizar los ejemplos de países de otras regiones, como el caso de España, para conocer sus tiempos de procesamiento de casos. El Informe 2020 de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR): Las personas refugiadas en España y Europa indica que:

En el año en que España registró el mayor número de solicitantes también crecieron las dificultades de acceso al procedimiento. A pesar de que la normativa comunitaria, y en

concreto la Directiva de Procedimientos, define un plazo ordinario de solo tres días, que puede ampliarse a seis, para el registro de las solicitudes de protección internacional formuladas, en ciudades como Barcelona este trámite se realizó con un retraso de hasta siete meses y en Madrid el registro de la solicitud no se concretó hasta su formalización (Comisión Española de Ayuda al Refugiado [CEAR], 2020).

El informe continúa indicando que las demoras en el proceso de determinación ocurren en otras etapas también:

El tiempo de espera para hacer la entrevista de formalización de la solicitud: a 31 de diciembre de 2019, mientras en Madrid se daba cita para tres semanas después, en Bilbao se concedía para marzo de 2021 y en Valencia, en algunos casos, para junio de 2021 (CEAR, 2020).

Para tomar otro ejemplo, está el caso estadounidense, que si bien contempla distintos tipos de procesos (como asilo afirmativo y defensivo), los datos recabados por el American Immigration Council indican que: “En líneas generales, el proceso de asilo puede tomar años en concluir” (American Immigration Council, 2020) y “recibir una fecha de entrevista o audiencia años después” (American Immigration Council, 2020). Particularmente, la información del mencionado ente de migración señala que, si bien “el gobierno no estima el tiempo que va a tomar fijar una entrevista inicial para los y las solicitantes de asilo, históricamente esta demora ha podido alcanzar los cuatro años” (American Immigration Council, 2020).

La comparación con los sistemas de asilo mencionados, que responden a marcos normativos más consolidados, resulta útil por varios aspectos. Uno, para mostrar que la duración de años de tramitación es un fenómeno generalizado. A su vez, permite poner en perspectiva la situación regional en comparación con otras. En ese sentido, es de notar que América Latina ha comenzado a emerger como zona de acogida en los últimos años y eso implica que, si al día de hoy está pasando por tiempos extendidos como ya fue identificado, existe la probabilidad de que se sigan profundizando, tal como demuestran los casos de los países que poseen un mayor número, en términos históricos, de refugiados y de solicitantes con peticiones pendientes. Por último, si bien el concepto de demora y plazo razonable resulta cuanto menos difícil definir en abstracto, la comparación con las otras situaciones nacionales permite demostrar que el respeto de este plazo se encuentra constantemente en riesgo, más aún habida cuenta del ascenso sostenido del número global de personas desplazadas forzadas.

3. Situación actual en los sistemas de asilo en los países de América Latina

Es preciso enfatizar en el contexto que experimenta la región en términos de números y porcentajes, y en la potencial exacerbación de los tiempos que tomará resolver las solicitudes de asilo debido a la situación del COVID-19. El ya mencionado informe Tendencias ha sido contundente con los datos recabados y presentados: “En América se cuadruplicó el número de personas desplazadas a través de las fronteras durante el decenio” (ACNUR, 2020a). Siguiendo con el informe, se indicó que esto sucedió principalmente por la situación en Venezuela y por aquella de cientos de miles de personas centroamericanas.

Los datos estadísticos del informe manifiestan que sólo entre inicios y finales de 2019, en las Américas se aumentó en un 31,8% la cantidad de personas en desplazamiento forzado (ACNUR, 2020a). Además, a finales de 2019 había un total de 794.500 solicitantes de asilo venezolanos (ACNUR, 2020a) en la región. Como corolario, “las Américas se convirtieron en el mayor receptor de solicitudes de asilo en todo el mundo en 2019” (ACNUR, 2020a).

Además, para el caso de determinadas nacionalidades, entre ellas la venezolana, la tasa de reconocimiento del estatuto se aproximó al 80% o lo superó, lo cual confirma las elevadas necesidades de protección de esa población (ACNUR, 2020a) circulando en la región.

Adicionando a todo lo anterior, la crisis del COVID-19 viene a alterar el panorama global en múltiples frentes. En relación a la acumulación de solicitudes, la pandemia ha tendido a acentuar la falta de avances en la resolución de peticiones ya presentadas y las subsiguientes demoras, dado que las oficinas de los países de la región han cerrado y reabierto parcialmente, o están trabajando en condiciones atípicas. Sumado a esto, se debe tener en cuenta que aun considerando las medidas restrictivas adoptadas por los Estados, la crisis de desplazamiento forzado en la región ha persistido y las solicitudes se mantuvieron en los niveles más altos a pesar del contexto de cierre de fronteras, pero dado el contexto esto implica un mayor riesgo de que no se respeten las salvaguardas de protección internacional (ACNUR, 2021).

Adicionalmente, la situación de crisis sanitaria está trayendo otros desafíos de enorme calibre que fueron detectados por el ACNUR desde instancias tempranas, entre ellas la imposición de medidas generales de cierre de fronteras, imposibilitando la admisión de personas refugiadas y solicitantes de asilo (ACNUR, 2020b) incluso sin evidencia de riesgos para la salud pública y poniendo así el derecho a solicitar asilo en peligro. Este tipo de medidas, a su vez, corre el riesgo de aplicarse contra la garantía de no devolución, tornándose discriminatorio y en incumplimiento de los estándares internacionales (ACNUR, 2020b). Más aún, el riesgo adicional es que estas medidas transitorias se extiendan indebidamente en el tiempo. Excedería el marco de esta investigación analizar en profundidad la crisis COVID-19, pero resulta imperativo incluir un pantallazo de los mayores desafíos que produjo, al menos escuetamente, dado que seguirá impactando en la posteridad.

Como se puede entrever, las situaciones anteriormente descritas dan cuenta de un contexto extremadamente desafiante. Desde que la búsqueda de asilo aumenta estrepitosamente en distintos países de América Latina, los sistemas enfrentan retos inusitados. Desde que el COVID-19 obliga a los Estados y a sus poblaciones a hacer cambios profundos y a adecuarse a “nuevas normalidades”, este contexto se profundiza y complejiza aún más.

4. Recapitulación y reflexiones respecto al panorama descripto

Los riesgos este escenario son ciertamente multifacéticos y complejos. En el presente estudio se ha hecho un análisis del impacto de las demoras en responder a las solicitudes de asilo desde dos perspectivas: la de los Estados como proveedores de tal asilo y la de las personas en calidad de merecedoras de protección internacional.

Por un lado, este artículo ha mostrado que los Estados ponen en riesgo su propia responsabilidad internacional por la violación a derechos tales como el debido proceso y la protección judicial (y potencialmente otros derivados de ellos) debido a las demoras excesivas a la hora de resolver solicitudes. Como se ha visto, estos derechos se encuentran consagrados en la CADH (artículos 8 y 25) y son justiciables. A su vez, la jurisprudencia de la CtIDH y la CIDH han tomado una postura en relación a la importancia de proteger las garantías mínimas de las personas desplazadas (tanto migrantes como refugiadas), también desde la perspectiva procesal. La CtIDH, en fallos recientes como Pacheco Tineo v. Bolivia, se posicionó en contra de los procedimientos sumarios que no cumplen con las garantías del debido proceso – y que, por consiguiente, se tradujeron en violaciones a estos derechos –. Si bien el pronunciamiento más relevante en la temática se refería a los tiempos sumarísimos que en ese caso eran violatorios de derechos, nada impide que una dilación excesiva (el otro extremo posible) no pueda dar lugar a otras vulneraciones. Y, en ese sentido, aunque el concepto de “demora” no resulta una noción uniforme o pasible de ser definida en abstracto, todo indica que el aumento de casos y la falta de capacidad para procesarlos por largos períodos de tiempo en los países latinoamericanos, puede comprometer su responsabilidad internacional.

Por otro lado, se encuentra la perspectiva del sujeto, que amerita traerse a colación. Los riesgos del panorama actual – de acumulación de casos y potencialmente creciente incapacidad de respuesta – impactan en la situación de vulnerabilidad de los y las solicitantes de asilo. Las demoras desfavorecen enormemente a la

población en busca de protección internacional: se extiende en el tiempo la residencia en trámite o precaria¹⁴ u otros estatus migratorios semejantes, se dificulta el acceso a documentación adecuada y consigo la debida incorporación al sistema del país de recepción en temas de: salud, acceso al trabajo, a subsidios y asignaciones, acreditación de identidad, entre otras. Si bien hay sistemas jurídicos de la región que expresamente hacen algún tipo de distinción normativa según se sea solicitante de asilo o persona refugiada reconocida y otros países que garantizan legislativamente igual acceso a derechos para solicitantes de asilo y personas reconocidas, incluso en este segundo caso se presentan dificultades de acceso en la práctica lo cual implica un mayor riesgo de vulneración. Este escenario, por lo tanto, somete a una población que de base ya ha sufrido violaciones a sus derechos a enfrentarse a un estado de espera o limbo por un tiempo considerable. A su vez, en términos de protección, el principio de no devolución también puede verse vulnerado con menor resistencia: debido a las distinciones normativas ya explicadas que tienen lugar en algunos países, puede resultar menos resistido el inicio de un proceso de expulsión – por la razón que fuere – contra una persona solicitante que contra una que ya es refugiada reconocida.

Como resultado, si bien los Estados latinoamericanos tienen una tradición abierta y generosa en materia de migración y asilo, lo cierto también es que la situación de precariedad sostenida no hace más que demorar la adecuada y acabada protección de grupos vulnerables y la satisfactoria integración local tan necesaria tanto para las personas desplazadas forzadas como para los países de acogida.

5. Aproximaciones finales ante los desafíos identificados

Ante tales desafíos, es menester identificar y acercar propuestas teniendo como objetivo poder mantener sistemas de asilo justos y eficientes a pesar de las circunstancias apremiantes, descomprimir las enormes presiones sobre dichos sistemas y mejorar los procedimientos en general. Para eso, se deben prevenir y suprimir la acumulación de solicitudes, mitigar las demoras, agilizar los procesos y así contribuir al acceso al pleno derecho de gozar del asilo en la práctica.

El informe Tendencias recalca que el ACNUR comenzó a emitir artículos actualizados de las Normas de Procedimiento de la RSD¹⁵ en el 2017 y que publicaría instrumentos revisados. Esto ocurrió en 2020 a través de la nueva versión de Normas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR (ACNUR, 2020c) que se espera que se apliquen gradualmente y que aporten a dar respuesta a estas preocupaciones. Igualmente se deberá estar alerta respecto a estas y más actualizaciones de documentos internacionales que provean herramientas concretas para paliar los panoramas identificados de aumento sostenido de casos y los riesgos que conllevan.

Asimismo, el Pacto Mundial para los Refugiados ha recomendado que los Estados fortalezcan sus sistemas de asilo aumentando la eficiencia, la justicia, la adaptabilidad y la integridad (ACNUR, 2020a). En concreto, esto se encuentra vinculado, por ejemplo, con que los sistemas de asilo den prioridad a las necesidades de protección internacional usando estrategias diferenciadas, mediante procedimientos simplificados y/o acelerados¹⁶, según corresponda. En este caso, se trata de procedimientos simplificados en beneficio de las personas que buscan protección (al contrario de aquellos sobre los que advirtió la CtIDH en el nombrado caso Pacheco Tineo v. Bolivia).

¹⁴ El concepto de residencia precaria proviene esencialmente del sistema migratorio y de refugio de Argentina, en otros países de la región existen situaciones con efectos semejantes, y siempre se refiere a una suerte de limbo jurídico, de espera a la tramitación de peticiones de asilo u otros arreglos migratorios.

¹⁵ RSD es la sigla en inglés que refiere a “refugee status determination”, en español: determinación de la condición de refugiado/a.

¹⁶ Pacto Mundial sobre los Refugiados, 2018, párrafo 62. Disponible en:

https://www.acnur.org/5c782d124#_ga=2.93903451.793096748.1613611974-690552806.1598881677

El ACNUR ha alentado y apoyado a los Estados para que adopten tales estrategias para la tramitación de casos cuando proceda y para que sus procedimientos sean justos y adaptables (ACNUR, 2020a). Por consiguiente, muchos Estados de la región ya están aplicando modalidades diversificadas: por ejemplo, en México se están utilizando procedimientos simplificados para ciertos perfiles de casos con altas tasas de reconocimiento; también está el caso de Brasil (ACNUR, 2020a), que reconoce a miles de venezolanos como refugiados *prima facie* (ACNUR, 2017). Otro ejemplo reciente, es el de Colombia que por medio de un proyecto de decreto presentado por el Poder Ejecutivo¹⁷ propone crear el Estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos el cual permitiría a “los migrantes venezolanos que entren al esquema transitorio” de protección, proveyéndole “10 años para normalizar su estatus” (BBC, 2021). Esto apunta a una regularización masiva de personas venezolanas por medio de una certificación de protección temporal.

A su vez, otros tipos de estrategias surgen de estudios desarrollados en el seno del ACNUR. Entre ellas, se encuentra la necesidad de hacer un análisis del atraso y la gestión de datos, de desarrollar la infraestructura y herramientas, de evaluar la dotación de personal para procesar las solicitudes así como rever las funciones y responsabilidades de los equipos de trabajo. También se propone implementar objetivos de rendimiento, productos y puntos de referencia para medir el trabajo y, tal como se venía señalando, se indica la importancia de la selección y priorización de casos (Barbour, 2018). Todo esto, para desembocar en el fortalecimiento institucional que precisan los sistemas de asilo que se encuentran crecientemente bajo presión.

Otro enfoque por destacar es la importancia de la digitalización y el uso de la virtualidad. La situación imparable, conjugada con el COVID-19 que aún permanece, viene a empujar a las administraciones públicas a una aceleración en el uso de herramientas electrónicas. Un caso reciente es el de Argentina, donde ya se puede iniciar una solicitud de asilo virtualmente¹⁸. Si bien el trámite posterior aún sigue siendo presencial, esta iniciativa –siendo tan sólo un ejemplo – demuestra que la adaptabilidad es posible y que los procesos que coyunturalmente pasaron a la virtualidad podrían permanecer así tras la crisis sanitaria. Quedará en cabeza de los Estados evaluar cómo seguir avanzando con la virtualidad en más trámites relativos al procedimiento de la determinación de persona refugiada.

La mención de estas distintas estrategias y casos puntuales, dan cuenta de que existen herramientas y alternativas para paliar la sobrecarga de los sistemas y su potencial colapso. Esto muestra también que hay oportunidades dentro de los sistemas de asilo para aumentar la eficiencia y reducir el tiempo que las personas pasan esperando una decisión sobre su estatuto. Muchas de estas estrategias deberán también ser adaptadas al contexto específico y sus posibilidades.

A medida que se introduzcan nuevos procesos, será importante que los Estados se adhieran a las garantías procesales, que utilicen procedimientos justos y que no se pierda la calidad de sus sistemas de asilo para garantizar la protección continua de las personas que lo necesitan. Asimismo, hará falta que los países ejerciten su flexibilidad y adaptabilidad a los nuevos tiempos que corren y las necesidades que se presentan.

6. Referencias bibliográficas

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, web oficial. <https://www.acnur.org/determinacion-de-la-condicion-de-refugiado.html>

¹⁷ Sitio oficial de la cancillería de Colombia, “Presidente Duque anuncia decisión histórica de crear Estatuto de Protección Temporal para migrantes venezolanos en Colombia”, 8 de febrero de 2021. Ver: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/presidente-duque-anuncia-decision-historica-crear-estatuto-proteccion-temporal>

¹⁸ Formulario online del sitio oficial de la Comisión Nacional para los Refugiados (Co.Na.Re) en Argentina. Ver: <http://www.migraciones.gov.ar/dnm/refugio.php>

- ACNUR (2011). *Manual y Directrices Sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. Reedición Ginebra. HCR/1P/4/ENG/REV.3. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>
- ACNUR (2017). *Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status*. 24 de junio de 2015, HCR/GIP/15/11. <https://www.refworld.org/docid/555c335a4.html>
- ACNUR (2018). *Pacto Mundial sobre los Refugiados*. https://www.acnur.org/5c782d124#_ga=2.93903451.793096748.1613611974-690552806.1598881677
- ACNUR (2020a). *Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2019*. <https://www.acnur.org/5eeaf5664.pdf>
- ACNUR (2020b). *Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response*. <https://www.refworld.org/docid/5e7132834.html>
- ACNUR (2020c). *Normas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR*. <https://www.refworld.org.es/docid/6079e6434.html>
- ACNUR (2021). *Americas COVID-19 Response Update #27*. <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Americas%20covid%20update%20COVID-19%2025%20May%202021.pdf>
- American Immigration Council (2020). *Asylum in the United States*. Disponible en: https://www.americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/research/asylum_in_the_united_states.pdf
- Asylum Access (2018). *El Derecho al Trabajo de las Personas Solicitantes de Asilo y Refugiadas en América Latina y el Caribe*. Grupo Articulador Regional del Plan de Acción Brasil 2017. <https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2019/07/Derechos-Laborales-Refugiadas-en-America-Latina-y-el-Caribe-final-ESP.pdf>
- Barbour, B. (2018). *Refugee Status Determination Backlog Prevention and Reduction*. ACNUR. <http://www.unhcr.org/en-us/5b19392b7.pdf>
- Cancillería de Colombia, web oficial (2021). *Presidente Duque anuncia decisión histórica de crear Estatuto de Protección Temporal para migrantes venezolanos en Colombia*". 8 de febrero de 2021. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/presidente-duque-anuncia-decision-historica-crear-estatuto-proteccion-temporal>
- Cascone, A. I. (2017). Debido proceso legal y protección de personas refugiadas y solicitantes de asilo a la luz del caso 'Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia' de la Corte interamericana de Derechos Humanos. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 42(95), 205-227. http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_juridica/pub_rj2017-ii.php
- Clavijo, J. K. (2018). El proceso de elegibilidad en Argentina: rituales y ambivalencias en el reconocimiento de los refugiados. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 26(54), 171-188. https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1980-85852018000300171&script=sci_arttext&tlng=es#fn17
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2020). *Informe 2020. Las personas refugiadas en España y Europa*. https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/06/Informe-Anual_CEAR_2020_.pdf

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 04/19 (2019). *Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de la trata de personas*. Sección XI, Principio 50.
- CIDH (2020). *Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria*. OEA/Ser.L/V/II. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DebidoProceso-ES.pdf>
- Comisión Nacional para los Refugiados (Co.Na.Re.). Formulario online. <http://www.migraciones.gov.ar/dnm/refug>
- Comité Ejecutivo ACNUR (2016). Executive Committee of the High Commissioner's Programme Standing Committee, reunión 66°, Refugee Status Determination. EC/67/SC/CRP.12. <https://www.refworld.org/pdfid/57c83a724.pdf>
- Comité Ejecutivo ACNUR (2017). Executive Committee of the High Commissioner's Programme, reunión 68°, Overview of UNHCR's operations in the Americas, Regional Update. <https://www.unhcr.org/59c288587.pdf>
- Comité Ejecutivo ACNUR (2020). Executive Committee of the High Commissioner's Programme Standing Committee, reunión 77°, Update on UNHCR's operations in the Americas, Regional Update. <https://www.unhcr.org/5e6a346f7.pdf>
- Comité Estadounidense para Refugiados e Inmigrantes (2013). *La determinación de condición de refugiado en América Latina: Desafíos y oportunidades regionales*. <https://www.refworld.org/es/docid/51704a7e4.html>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos CADH (Pacto de San José) (1969). Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969. Organización de los Estados Americanos (OEA). https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951). Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010). *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218. Pár. 142.
- Corte IDH (2013). *Caso Familia Pacheco Tineo v. Estado Plurinacional de Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272. Pár. 157.
- Gómez Martín, C. y Malo, G. (2020). Un recorrido por la literatura sobre refugio y desplazamiento forzado en América Latina y el Caribe. Abordajes principales y nuevos ejes críticos de estudio. *PÉRI-PLOS, Revista de Investigación sobre Migraciones*, 3(2), 4-21.
- Noticias ONU (18 de octubre de 2019). *Los sistemas de asilo en América Latina al máximo de su capacidad*. <https://news.un.org/es/story/2019/10/1464141>
- Pardo, D. (11 de febrero de 2021). Migrantes venezolanos en Colombia: qué derechos tendrán cuando regularicen su situación. *BBC*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56019820>

Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela.

<https://www.r4v.info/es/laplataforma>

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967). ACNUR.

Salmón, E. y Blanco, C. (2012). *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.