

AYUDA MEMORIA

Establecimiento y fortalecimiento de programas de asesoría, asistencia y representación legal, pública y gratuita para personas de interés del ACNUR

La presente Ayuda Memoria tiene como finalidad orientar a las oficinas de Defensorías Públicas y Defensorías del Pueblo interesadas en el establecimiento de programas de asesoría, asistencia y representación legal, pública y gratuita para solicitantes de asilo, personas refugiadas, apátridas y desplazadas internas.

La Ayuda Memoria se basa en la experiencia de los países de las Américas que establecieron tales programas, y ofrece una descripción no exhaustiva de aspectos legales, programáticos y operativos que podría necesitar abordarse para establecer tales programas a nivel nacional. El documento se complementa con un listado de anexos conformado por las resoluciones y acuerdos de cooperación existentes en los países de la región.

Inicialmente, la Ayuda Memoria fue presentada como documento de discusión (non-paper) a las Defensorías Públicas y Defensorías del Pueblo que participaron de la “*Primera Reunión Regional de Defensorías Públicas y Defensorías del Pueblo de Latinoamérica: Defensa Legal y Determinación de la Condición de Refugiado en el Contexto de Movimiento Mixtos en Gran Escala*”, celebrada del 27 a 29 de agosto de 2019, en Quito, República de Ecuadorⁱ.

Las observaciones, comentarios y recomendaciones originados en las discusiones plenarias y en los grupos de trabajo que tuvieron lugar en dicha reunión fueron incorporados en la presente Ayuda Memoria, la cual debe ser vista como un documento en progreso que refleja algunas de las mejores prácticas regionales en este ámbito.

ⁱ El documento de discusión fue elaborado por Marine Khan y Juan Ignacio Mondelli (ACNUR) y José Pablo Vega (IIDH – RALRA).

1. Introducción

El aumento sin precedentes de las cifras de solicitantes de asilo en región, sobre todo relacionado con las situaciones que atraviesan Nicaragua, Venezuela y los países del norte de Centroamérica, ha llevado a los sistemas de asilo al máximo de sus capacidades. En 2020, las Américas continuarán experimentando desplazamientos forzados a gran escala, con unos 18,7 millones de personas de interés en todo el continente¹.

En este sentido, a febrero de 2020, aproximadamente 4.8 millones venezolanos han huido de su país, de los cuales 4 millones se encuentran en países de América Latina y el Caribe². Para finales del 2020, se espera que la cifra de refugiados y migrantes venezolanos ascienda a 6.5 millones³. Por otra parte, la brutal violencia de las pandillas ha obligado a casi 800.000 personas a huir internamente y a través de las fronteras del norte de Centroamérica (NCA)⁴. Adicionalmente, la persistente inestabilidad producto de la persecución contra varios sectores de la sociedad ha generado que casi 100.000 nicaragüenses se hayan visto forzados a huir de su país desde abril de 2018⁵. Asimismo, la reconfiguración de los grupos armados ilegales y los enfrentamientos por el territorio y los recursos conlleva a que en Colombia persistan los desplazamientos grupales y confinamientos⁶.

Ante esta realidad, resulta indispensable recordar las obligaciones estatales relacionadas con la asesoría, asistencia y representación legal de la población solicitante de asilo y refugiada. En este sentido, de conformidad con lo contemplado en los artículos 8.1, 8.2.e, 22.7 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en la jurisprudencia contenciosa y consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los Estados de la región americana, respetando el derecho al debido proceso legal, deben garantizar a las personas solicitantes de asilo el acceso a asesoría y representación legal, gratuita y especializada, para someter su solicitud ante las autoridades competentes. Para el cumplimiento de dicha obligación resulta particularmente relevante la actuación por parte de las Defensorías Públicas y las Defensorías del Pueblo de la región americana.

La importancia de la asesoría, asistencia y representación legal de las personas solicitantes de asilo y refugiadas ha sido abordada por los Estados de la región en

¹ UNHCR. Global Appeal 2020-2021. Regional Summaries: The Americas. Disponible en: http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/ga2020/pdf/Global_Appeal_2020_full_lowres.pdf, pág. 77.

² ACNUR. Informe Mensual de las Américas: Enero 2020. Disponible en: https://www.acnur.org/op/rep_am/5e5598334/informe-mensual-de-las-americas-enero-2020.html, pág. 1.

³ UNHCR. Global Appeal 2020-2021, pág. 77.

⁴ ACNUR. Informe Mensual de las Américas, pág. 1.

⁵ ACNUR. Informe Mensual de las Américas, pág. 5.

⁶ ACNUR. Informe Mensual de las Américas, pág. 5.

diversas oportunidades. En este sentido, en la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014, en el marco del Programa “Asilo de Calidad”, los Estados se comprometieron a garantizar el acceso efectivo a procedimientos de determinación de la condición de refugiado respetuosos del principio del debido proceso legal y de los estándares regionales e internacionales⁷. Asimismo, en los 100 Puntos de Brasilia de 2018 se destaca como experiencia positiva de la región americana la institucionalización de la representación legal y el patrocinio o la asistencia legal gratuitos en todas las instancias del procedimiento como herramienta para fortalecer el respeto de las garantías de debido proceso, el respeto de los derechos individuales, y para agilizar los mecanismos de decisión y sus fundamentaciones a través de Defensorías Públicas o Federales⁸. De igual modo, el Pacto Mundial sobre Refugiados de 2018 se refiere al fortalecimiento de los sistemas de asilo, con miras a garantizar su equidad, eficacia, adaptabilidad e integridad⁹. En consecuencia, indudablemente el acceso la representación legal gratuita para las personas con necesidades de protección internacional es un elemento esencial de las estrategias o iniciativas de fortalecimiento del asilo, en el que Defensorías Públicas y Defensores del Pueblo juegan un papel primordial.

De esta forma, la presente “Ayuda Memoria para el Establecimiento o Fortalecimiento de Programas de Asesoría, Asistencia y Representación Legal, Pública y Gratuita para Personas de Interés del ACNUR”, ha sido elaborada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Red de Apoyo Legal para los Refugiados de las Américas (RALRA) para la “Primera Reunión Regional de Defensorías Públicas y Defensorías del Pueblo de Latinoamérica”. La Ayuda Memoria aspira a promover el desarrollo y fortalecimiento, según sea el caso, de programas especiales de asesoría, asistencia y representación legal, pública y gratuita para solicitantes de asilo y refugiados, por parte de las Defensorías Públicas y Defensorías del Pueblo de las Américas. A este fin, el documento compila los acuerdos marcos de cooperación existentes, las buenas prácticas, los marcos normativos, los lineamientos de funcionamiento y la descripción de proyectos y programas, entre otros.

2. Estándares interamericanos sobre patrocinio letrado en procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado

La Corte IDH ha establecido que los Estados deben garantizar a toda persona migrante, independientemente de su estatus migratorio y sin discriminación alguna, el derecho al debido proceso legal¹⁰, el cual se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse

⁷ ACNUR. Declaración y Plan de Acción de Brasil. Diciembre 3, 2014. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5d7fceb5.html>, pág. 10.

⁸ ACNUR. Los 100 Puntos de Brasilia. Aportes de América Latina y el Caribe para el Pacto Mundial sobre Refugiados. Febrero 20, 2018. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5a9dc0f44.html>, punto 8.

⁹ ACNUR. Pacto Mundial sobre Refugiados. Diciembre 18, 2018. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5c781b294.html>, párrs. 61-63.

¹⁰ Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 122.

en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo o judicial, debe respetar el debido proceso legal¹¹.

Ahora bien, en lo que respecta a la relación entre el derecho a buscar y recibir asilo y el debido proceso legal, la Corte IDH ha determinado que en procedimientos relacionados con una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado o, en su caso, en procedimientos que puedan derivar en la expulsión o deportación de un solicitante de tal condición o de un refugiado, las obligaciones de los Estados de respetar y garantizar los derechos reconocidos en los artículos 22.7 y 22.8 de la Convención Americana deben ser analizados en relación con las garantías establecidas en los artículos 8 y 25 de dicho instrumento, según corresponda a la naturaleza administrativa o judicial del procedimiento relevante en cada caso¹².

En este sentido, la Corte IDH ha considerado que, en virtud de la naturaleza de los derechos que podrían verse afectados por una determinación errónea del riesgo o una respuesta desfavorable, las garantías del debido proceso resultan aplicables a ese tipo de procedimientos, que son normalmente de carácter administrativo. De esta forma, todo procedimiento relativo a la determinación de la condición de refugiado de una persona implica una valoración y decisión sobre el posible riesgo de afectación a sus derechos más básicos, como la vida, la integridad y la libertad personal. De tal manera, aún si los Estados pueden determinar los procedimientos y autoridades para hacer efectivo ese derecho, en aplicación de los principios de no discriminación y debido proceso, se hacen necesarios procedimientos previsibles, así como coherencia y objetividad en la toma de decisiones en cada etapa del procedimiento para evitar decisiones arbitrarias¹³.

Particularmente, la Corte IDH ha concluido que los Estados deben garantizar a las personas solicitantes de asilo el acceso a asesoría y representación legal para someter su solicitud ante las autoridades competentes. En este sentido, el solicitante debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse, en un lenguaje y modo que pueda comprender y, en su caso, se le debe dar la oportunidad de ponerse en contacto con un representante de ACNUR¹⁴.

Adicionalmente, la Corte IDH también ha realizado precisiones sobre casos específicos que debe ser tenidos en cuenta en lo que respecta a la obligación de brindar patrocinio

¹¹ Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, párr. 123.

¹² Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 157.

¹³ Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia, párr. 158.

¹⁴ Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia, párr. 159, y La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, párr. 99.

letrado a los refugiados y solicitantes de asilo, a saber, en casos de menores de edad¹⁵, privación de libertad¹⁶ y procesos de deportación o expulsión¹⁷.

De esta forma, la Corte IDH ha considerado que los Estados tienen la obligación de garantizar a toda niña o niño involucrado en un proceso migratorio o de asilo la asistencia jurídica a través del ofrecimiento de servicios estatales gratuitos de representación legal. Asimismo, este tipo de asistencia jurídica debe estar especializada, tanto en los derechos que asisten al migrante o solicitante asilo, como en atención específica en relación con la edad, de forma tal que permita garantizar un efectivo acceso a la justicia a la niña o niño migrante y velar por que su interés superior sea una consideración primordial en toda decisión que lo afecte¹⁸.

En casos de personas extranjeras privadas de libertad, la Corte IDH ha señalado de forma reiterada la importancia de la asistencia letrada, ya que la persona extranjera puede no conocer el sistema legal del país y ello la coloca en una situación agravada de vulnerabilidad. En este sentido, en casos donde la consecuencia del procedimiento migratorio pueda ser una privación de la libertad de carácter punitivo, la asistencia jurídica gratuita se vuelve un imperativo del interés de la justicia¹⁹. De manera similar, en procedimientos que puedan resultar en la expulsión o deportación de un extranjero, los Estados, como garantía mínima del debido proceso legal deben ofrecer la posibilidad de solicitar y recibir asesoría legal, incluso a través de servicio público gratuito²⁰.

Por lo tanto, tomando en consideración lo señalado por la Corte IDH en su jurisprudencia, queda claro que en cumplimiento del debido proceso legal y de las vulnerabilidades particulares a las que se ven expuestos las personas extranjeras que requieran protección internacional, los Estados se encuentran obligados en brindar oficiosamente a los solicitantes de asilo y refugiados asesoría y representación legal de carácter gratuita y especializada, de acuerdo con sus necesidades. Esta obligación se encuentra reforzada en los casos en los cuales los solicitantes de asilo o refugiados sean niños o niñas o se encuentren en pobreza o pobreza extrema, privados de libertad o sujetos a procedimientos de deportación o expulsión.

¹⁵ Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párrs. 130 y 131.

¹⁶ Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párrs. 132 y 146, y Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, párr. 164.

¹⁷ Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana, párr. 175, y Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia, párr. 133.

¹⁸ Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, párrs. 130 y 131.

¹⁹ Caso Vélez Loor Vs. Panamá, párrs. 132 y 146 y Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana, párr. 164.

²⁰ Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana, párr. 175 y Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia, párr. 133.

3. Asesoría, asistencia y representación legal

Las Defensorías Públicas y Defensorías del Pueblo pueden cumplir un importante rol en el ámbito de la asesoría (también conocida como orientación), asistencia y representación legal, alcanzando a distintas personas de la competencia del ACNUR, como las personas solicitantes de asilo, refugiadas, apátridas y desplazadas internas, con un enfoque diferenciado de acuerdo con su edad, género y diversidad. El apoyo legal puede igualmente referirse a distintas áreas, cubriendo cuestiones asistenciales, de protección, como los procedimientos de asilo, y también referirse a soluciones duraderas, como los procedimientos de naturalización o reunificación familiar en un tercer país.

En este sentido, la **asesoría legal** es la orientación que reciben las personas solicitantes de asilo y refugiadas, frecuentemente en la fase inicial de recepción y acogida en el país de asilo. Puede abarcar la provisión de información y orientación acerca de sus derechos y obligaciones, el procedimiento de asilo y los requisitos y trámites necesarios para acceder a beneficios sociales o programas de asistencia pública disponibles. Este rol de orientación puede complementar el de las Comisiones Nacionales de Refugiados (CONAREs) u otras agencias públicas.

Por otra parte, la **asistencia legal** supone brindar apoyo para la realización de gestiones y trámites, como completar y presentar formularios a oficinas públicas, o el cumplimiento de etapas del procedimiento de asilo, como completar el formulario de solicitud o la presentación de un recurso, sin llegar al punto de llevar la defensa legal de la persona como abogado.

Finalmente, la **representación legal** supone asumir plenamente el rol de abogado patrocinante, defensor o apoderado legal. La representación puede ejercerse como parte de una competencia de defensa pública establecida por la normativa interna, en forma expresa o razonablemente implícita, como en casos de representación legal del niño no acompañado en el procedimiento de asilo, o como parte de un programa de orientación asistencia o representación legal establecido mediante un programa o acuerdo.

4. Justificación legal del programa

La creación de un programa de apoyo legal podría requerir identificar el marco legal que brinda competencia, en forma expresa o razonablemente implícita, a las Defensorías Públicas y Defensorías del Pueblo para cumplir un rol de asesoría, asistencia y representación legal respecto de las personas de interés del ACNUR.

El marco legal o reglamentario podría delinear el contenido y alcance de las obligaciones o intervenciones legales que podrían realizar dichas oficinas. Aunque no establezca una obligación expresa de brindar apoyo legal a los solicitantes de asilo y personas refugiadas, la ley o el reglamento podrían ser lo suficientemente amplios y flexibles para

que las autoridades responsables de las Defensorías tengan la autoridad de establecer programas especiales, definiendo las características, objetivos, personas beneficiarias y actividades en su favor.

La base normativa para el establecimiento de tales programas podría derivarse también de los instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes, de las recomendaciones y directrices del ACNUR, de los pronunciamientos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos o de los órganos de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas.

5. Celebración de Acuerdos de Cooperación con el ACNUR

El respaldo legal para justificar el establecimiento de un programa de apoyo legal también puede derivarse de un Acuerdo de Cooperación con el ACNUR, sea que se establezca un proyecto anual o no.

En las Américas, el ACNUR tiene una larga tradición de colaboración con diversas instituciones nacionales de Defensa Pública y oficinas de Defensorías del Pueblo, que frecuentemente se formaliza con la suscripción de Acuerdos de Cooperación o el intercambio de cartas de intenciones.

Actualmente, el ACNUR tiene acuerdos con varias Defensorías Públicas y Defensorías del Pueblo de la región. En Centroamérica, el ACNUR ha firmado Acuerdos de Cooperación en:

- El Salvador, con la Procuraduría de Derechos Humanos en 1996²¹, renovado en 2013²² y 2016²³.
- Guatemala, con la Procuraduría de Derechos Humanos en 1996²⁴.
- Honduras, con el Comisionado Nacional de Derechos Humanos en 2015²⁵.
- Costa Rica, con la Defensoría de los Habitantes en 1996²⁶ renovado en 2008²⁷.

²¹ Anexo 1 - Carta de Entendimiento entre el ACNUR y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador. 1996.

²² Anexo 2 - Convenio de Cooperación entre el ACNUR y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador. 2013.

²³ Anexo 3 - Renovación por Mutuo Acuerdo del Convenio de Cooperación entre el ACNUR y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador. 2016.

²⁴ Anexo 4 - Carta de Entendimiento entre el ACNUR y el Procurador de los Derechos Humanos de la República de Guatemala. 1996.

²⁵ Anexo 5 - Carta de Entendimiento entre el ACNUR y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de la República de Honduras. 2015.

²⁶ Anexo 6 - Carta de Entendimiento entre el ACNUR y la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. 1996.

²⁷ Anexo 7 - Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el ACNUR y la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. 2008.

En México, el ACNUR firmó una carta de entendimiento con la Comisión Nacional de Derechos Humanos²⁸ en 2010, y con el Instituto Federal de la Defensa Pública en 2019²⁹.

En Suramérica, el ACNUR firmó Acuerdos de Cooperación en:

- Venezuela, con la Defensoría del Pueblo en 2018³⁰.
- Ecuador, con la Defensoría Pública en 2014³¹.
- Perú, con la Defensoría del Pueblo en 2018³².
- Bolivia, con la Defensoría del Pueblo en 2007³³ y renovado con nuevos objetivos en 2019³⁴.
- Chile, con el Instituto Nacional de Derechos Humanos en 2014³⁵.
- Argentina, con el Ministerio Público de la Defensa y la Comisión Nacional de Refugiados en 2011³⁶.
- Brasil, con la Defensoría Pública de la Unión en 2019³⁷.

Estos acuerdos tienen varios objetivos en común como: 1) fortalecer las áreas de apoyo y representación legal para las personas solicitantes de asilo y refugiadas; 2) difundir y promover el Derecho Internacional de Refugiados a través de la abogacía y de capacitaciones a funcionarios públicos y a representantes de sociedad civil; 3) identificar los vacíos en las legislaciones nacionales y abogar por una armonización de las leyes, criterios y procedimientos para mejorar la eficiencia y calidad del procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada; 4) realizar campañas de concientización para luchar contra la xenofobia y el impedimento de acceso a derechos. Otros acuerdos además de incluir estos objetivos, tienen objetivos específicos adaptados a la realidad país.

6. Definición de áreas de trabajo.

Las Defensorías Públicas y Defensorías del Pueblo pueden cumplir un rol importante en diversas áreas de trabajo.

²⁸ Anexo 8 - Convenio General de Colaboración para promover y desarrollar diversas acciones en materia de Derechos Humanos entre el ACNUR y la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México. 2010.

²⁹ Anexo 9 - Convenio Marco de Colaboración en materia de asesoría, representación legal y acceso a la justicia de las personas solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado, refugiadas y apátridas entre el ACNUR y el Instituto Federal de la Defensa Pública de México. 2019.

³⁰ Anexo 10 - Convenio específico entre el ACNUR y la Defensoría del Pueblo de Venezuela. 2018.

³¹ Anexo 11 - Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el ACNUR y la Defensoría Pública de Ecuador. 2014.

³² Anexo 12 - Carta de Entendimiento entre el ACNUR y la Defensoría del Pueblo de Perú. 2018.

³³ Anexo 13 - Acuerdo Marco de Cooperación recíproca entre el ACNUR y el Defensor del Pueblo de Bolivia. 2007.

³⁴ Anexo 14 - Acuerdo Marco de Cooperación recíproca entre el ACNUR y el Defensor del Pueblo de Bolivia. 2019.

³⁵ Anexo 15 - Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre el ACNUR y el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile. 2014.

³⁶ Anexo 16 - Acuerdo de Cooperación Tripartita entre el ACNUR, la CONARE y el Ministerio Público de la Defensa de Argentina. 2011

³⁷ Anexo 17 - Carta de Entendimiento entre el ACNUR y la Defensoría Pública de la Unión de Brasil. 2019.

6.1. Asesoría legal.

Frecuentemente, la orientación o asesoría legal se brinda como parte de los arreglos de recepción y acogida, tan pronto como la persona ingresa al país o formaliza una solicitud de asilo. No obstante, la asesoría también podría brindarse en etapas posteriores. Por ejemplo, como parte de la orientación sobre los requisitos y procedimientos para obtener la naturalización.

A través de las iniciativas de asesoría u orientación legal, las personas interesadas reciben información, en un lenguaje y de un modo que pueden comprender, acerca de sus derechos y obligaciones, el procedimiento de determinación de la condición de refugiado y los programas asistenciales de los que pueden beneficiarse. La asesoría contribuye al empoderamiento de las personas refugiadas, en tanto favorece el ejercicio de sus derechos o la presentación de peticiones por ellas mismas.

La asesoría legal puede brindarse de diversas maneras. Por ejemplo, durante una entrevista personal en las oficinas de las Defensorías o en los centros de orientación o acogida del Estado; a través de un centro de atención telefónica gratuita; por medio de material impreso como folletos o la disposición de mesas de información; por medio de brigadas móviles; a través de programas de paralegales y de acercamiento a las comunidades en las que se encuentran las personas de interés; por medio de internet o aplicaciones en teléfonos celulares, entre otros.

En Argentina, mediante la Resolución 1071/07³⁸, se creó el programa de Asistencia y Protección del Refugiado y Peticionante de Refugio encargado de brindar asesoría legal a las personas solicitantes de asilo y refugiadas. Este programa se fue ampliando progresivamente para incluir funciones adicionales, a través de nuevas resoluciones de la Defensoría General.

La Defensoría del Pueblo de Perú, al firmar un acuerdo de cooperación con el ACNUR en 2018³⁹, también se comprometió en brindar asesoría legal para las personas solicitantes y refugiadas.

6.2. Asistencia o representación legal en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado.

Frecuentemente, la persona que busca asilo requiere asistencia legal para cumplir con requisitos o ciertas etapas del procedimiento administrativo de determinación de la condición de refugiado. La *asistencia* puede incluir el apoyo técnico para completar formularios, preparar entrevistas, recopilar información del país de origen, recolectar pruebas, entre otros. Por otra parte, la *representación* legal supone el ejercicio pleno de la defensa técnica del solicitante ante las autoridades administrativas o judiciales.

³⁸ Anexo 16

³⁹ Anexo12

En el ámbito administrativo, muchas veces, la representación legal es obligatoria cuando el caso involucra una solicitud presentada por un niño no acompañado o separado de su familia, casos de exclusión, extradición, entre otros. En la mayoría de los países, la presentación de acciones y recursos judiciales contra decisiones negativas del reconocimiento de la condición de refugiado exige obligatoriamente contar con representación legal que muchos solicitantes de asilo no pueden costear.

Sin una asistencia o representación legal adecuada, las personas refugiadas y solicitantes de asilo pueden ver limitadas sus posibilidades de acceder al procedimiento de refugio o presentar su caso adecuadamente. Como resultado, corren el riesgo de que su solicitud de asilo sea rechazada y, eventualmente, sean devueltas a sus países de origen.

En Bolivia, en seguimiento del Acuerdo firmado con ACNUR⁴⁰, la Defensoría del Pueblo está brindando, desde el 2007, servicios de asesoría legal y asistencia jurídica gratuita a personas solicitantes de asilo y refugiadas, promoviendo de esta forma el acceso efectivo a procedimientos administrativos y judiciales para que dichas personas puedan gozar de sus derechos humanos.

En 2019, en México, el Instituto Federal de la Defensa Pública se comprometió a brindar un servicio de asesoría legal y de representación jurídica para las personas solicitantes de asilo y refugiadas presentes en su territorio⁴¹.

En Brasil, el Defensor Público participa en las entrevistas de elegibilidad, así como en la realización de defensas escritas u orales en el momento de la resolución por la Comisión Nacional de Refugiados. La Defensoría Pública de la Unión actualmente actúa como observadora en la Comisión Nacional de Refugiados, lo que permite la defensa en casos individuales y otros asuntos relacionados con la política de refugio.

En Argentina, el rol principal del ya mencionado Programa de Refugiados de la Defensoría General es la representación legal para refugiados⁴².

6.3. Representación legal y/o tutela pública de niños no acompañados o separados de sus familias.

De acuerdo con las normas internacionales y el derecho interno, algunas Defensorías Públicas pueden estar legalmente obligadas a brindar representación legal y/o a sumir la tutela pública de niños o niñas no acompañados o separados de sus familias, siendo parte interesada de cualquier procedimiento administrativo o judicial en que intervenga el

⁴⁰ Anexo 13

⁴¹ Anexo 9

⁴² Anexo 16

niño o niña, incluyendo el procedimiento de asilo o los procedimientos de determinación del interés superior del niño, como la identificación de solución duradera.

En Argentina, por ejemplo, la Defensoría General de la Nación cuenta con un programa de tutela para niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de su familia y solicitando asilo mediante la Resolución DGN 489/08, del 14 de abril de 2008⁴³.

De la misma manera, México cuenta con un programa de representación y tutela para niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de su familia⁴⁴.

En 2018, la Defensoría Pública de Ecuador desarrolló un programa de atención específica para víctimas de violencia y sean mujeres, personas adultas mayores, niños, niñas y adolescentes⁴⁵.

En Brasil, la Defensoría Pública de la Unión emitió una resolución conjunta con la CONANDA, CONARE y CNIG, en la que se establecen los procedimientos de identificación preliminar, atención y protección para los niños, niñas y adolescentes separados o no acompañados, y le otorga el papel a la DPU como curadora administrativa para fines migratorios de niños, niñas y adolescentes separados y no acompañados⁴⁶.

6.4. Representación legal en procedimientos administrativos y judiciales de expulsión.

Dadas las consecuencias potencialmente graves de la devolución, rechazo en frontera o expulsión del país de asilo, las personas solicitantes de asilo o refugiadas pueden requerir asistencia o representación legal para defenderse en los procedimientos respectivos.

Al respecto, la Defensoría Pública de Ecuador tiene programas de atención a personas refugiadas con programas especiales en caso de riesgo de deportación⁴⁷.

En Argentina, de acuerdo con el artículo 86 del Decreto 616⁴⁸, la Defensoría General de la Nación puede intervenir en los procedimientos de expulsión de personas extranjeras para asegurar que reciba la asistencia jurídica necesaria para salvaguardar sus intereses.

⁴³ Anexo 18 - Defensoría General de la Nación de Argentina. Resolución DGN 489/08. 2008.

⁴⁴ Anexo 19 - Instituto Nacional de Migración de México. Circular No. 001/2010 : Procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. 2010.

⁴⁵ Anexo 20 - Defensoría Pública del Ecuador. Resolución DP-DPG-DAJ-2018-038. 2018.

⁴⁶ Anexo 21 - Consejo Nacional de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, Comisión Nacional de Refugiados, Consejo Nacional de Migración y la Defensoría Pública de la Unión. Resolución Conjunta No. 1. 2017.

⁴⁷ Ecuador. Programas de la Defensoría Pública de Ecuador. Disponibles en: https://www.defensoria.gob.ec/?page_id=188

⁴⁸ Argentina. Decreto 616/2010. Reglamentación de la Ley de Migraciones N° 25.871 y sus modificatorias. 2010. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167004/norma.htm>

En Brasil, la Ley de Migración establece expresamente la necesidad de notificar a la Defensoría Pública de la Unión para que actúe en los casos de repatriación, deportación y expulsión de personas refugiadas⁴⁹.

6.5. Representación legal en procedimientos de extradición.

De igual manera, las personas solicitantes de asilo y refugiadas pueden requerir de representación legal para defenderse en los procedimientos de extradición. En muchos países, la Defensa Pública juega un rol clave en asegurar que tales procedimientos serán conducidos de una manera que se asegure un debido proceso y las garantías especiales de los procedimientos de asilo que pudieran encontrarse pendientes como, por ejemplo, la no ejecución de la orden de extradición cuando la decisión de asilo está pendiente de ser emitida o debe ser revisada.

6.6. Acceso a derechos y programas de asistencia social.

Frecuentemente, el apoyo legal es clave para que las personas de interés del ACNUR puedan gozar de sus derechos fundamentales y acceder a programas de asistencia pública, disponibles en el país de acogida para la población.

Los programas de asesoría, asistencia y representación legal pueden diseñarse para brindar apoyo legal para a las personas de interés del ACNUR que enfrenten serias barreras legales o prácticas para acceder a derechos tales como la educación, salud, empleo, etc.). De igual modo, pueden cubrir el apoyo legal para que puedan acceder a programas de asistencia pública, sin que se les exija el cumplimiento de requisitos que, por su naturaleza, no podrán cumplir.

Este acceso a derechos podría propiciarse mediante el fortalecimiento de los canales de comunicación con otras instituciones públicas y organizaciones de sociedad civil, de tal forma que el apoyo sea integral y acompañado en todo momento.

6.7. Asistencia y representación legal en trámites migratorios (obtención de residencia migratoria, documentación de identidad/viaje) y naturalización.

Las personas, una vez reconocidas como refugiadas, tienen derecho a optar por un carné de residencia ya sea temporal o permanente y, después de ciertos años de presencia en el país, a naturalizarse. En la mayoría de los casos, las personas no saben que tienen estos derechos, por falta de información. Una adecuada asistencia y/o representación legal permite agilizar los trámites migratorios y, por lo tanto, darles acceso a otras categorías de derechos de manera más rápida.

⁴⁹ Brasil. Ley No. 13.445. Artículos 49, 51 y 58. Disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/natllex/docs/ELECTRONIC/107187/131851/F218956677/LEY%2013445%20BRASIL.pdf>

Argentina, mediante la resolución DGN 771/12⁵⁰, la Defensoría General de la Nación resolvió ofrecer patrocinio jurídico gratuito a las personas refugiadas interesadas a solicitar su naturalización.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo de Bolivia vela por el derecho de los refugiados a contar con una documentación de identidad y de viaje a la mayor brevedad, conforme al acuerdo de cooperación firmado con el ACNUR en 2007⁵¹.

6.8. Capacitación de funcionarios públicos.

En la región, existen múltiples iniciativas de promoción de derechos, sensibilización y programa de capacitación para funcionarios públicos en las cuales se vinculan a las Defensorías del Pueblo y Defensorías Públicas.

El Acuerdo Tripartito de Cooperación entre el ACNUR, la Comisión Nacional de Refugiados y el Ministerio de la Defensa Pública en Argentina⁵² incluye la coordinación de actividades de capacitación sobre temas relacionados con el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, tanto para representantes de la función pública como para representantes de la sociedad civil⁵³. De la misma manera, en 1996, la Defensoría de los Habitantes en Costa Rica desarrolló un programa de capacitación para funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil sobre derecho humanitario y derechos humanos.

Guatemala, la carta de entendimiento firmada con el ACNUR⁵⁴, incluyó la difusión y promoción del Derecho Internacional de Refugiado, así como de los principios contenidos en los instrumentos regionales e internacionales relativos a la protección de personas refugiadas.

En Brasil, el proyecto llamado "*Atuação em Rede: Capacitação dos Atores Envolvidos no Acolhimento, na Integração e na Interiorização de Refugiados e Migrantes no Brasil*", del cual forma parte la Defensoría Pública de la Unión⁵⁵, fomenta el debate sobre la necesidad de establecer políticas locales para la recepción, el refugio y la integración de las personas refugiadas y migrantes. Este proyecto incentiva la capacitación a los miembros de los comités anfitriones y grupos de trabajo de empleabilidad establecidos en los municipios que participan en los programas de interiorización, gerentes y personal de albergues, funcionarios públicos y organizaciones de sociedad civil involucradas en el alojamiento, refugio e integración de migrantes y refugiados.

⁵⁰ Anexo 23 – Defensoría General de la Nación de Argentina. Resolución 771/12.

⁵¹ Anexo 12

⁵² Anexo 16

⁵³ Ver Nota 36, punto 2.2 acerca de capacitación

⁵⁴ Ver Nota 24

⁵⁵ La Red está compuesta por la Escuela de la Fiscalía de la Unión (ESMPU), la Oficina de la Fiscalía de la Unión para los Derechos de los Ciudadanos (PFDC), el Ministerio Público de Trabajo (MPT), el ACNUR, la OIM, la INFPA, UNICEF y organizaciones de sociedad civil como Conectas, el IMDH y Missão Paz. La descripción del proyecto se encuentra en el siguiente enlace: <https://escola.mpu.mp.br/h/rede-de-capacitacao-a-refugiados-e-migrantes/projeto>

Siguiendo la línea del proyecto mencionado, las capacitaciones podrían impartirse no solo a funcionarios públicos, sino también a empresas privadas que tienen o puedan tener algún tipo de contacto con las personas de interés, como por ejemplo el personal de las líneas aéreas, albergues, transportistas, entre otros.

6.9. Abogacía.

El trabajo de las Defensorías Públicas y de los Defensores de Pueblo incluye la abogacía con entidades gubernamentales. Las defensorías pueden cumplir un rol importante de incidencia en relación con una gran variedad de temas relativos a la protección de solicitantes de asilo y personas refugiadas. Por ejemplo, pueden discutir sobre las barreras de acceso al territorio, rechazo a la frontera, el principio de no devolución y las garantías del debido proceso. También pueden tener un rol en la adopción de procedimientos diferenciados de determinación de la condición de refugiado (procedimientos acelerados, simplificados, reconocimiento grupal, entre otros).

En este sentido, en Bolivia⁵⁶, la Defensoría del Pueblo incide en la implementación por parte del Estado de mecanismos que garanticen el ejercicio de derechos humanos. Por otra parte, en Brasil, la Defensoría Pública de la Unión mantiene una participación de observador en los principales órganos colegiados que abordan las temáticas de migración en Brasil, como la CONARE y el Consejo Nacional de Inmigración.

Asimismo, en Guatemala⁵⁷, Costa Rica⁵⁸ y Bolivia⁵⁹, las Defensorías han incluido objetivos de trabajo relacionado con la identificación de vacíos en la normativa interna de los Estados y han acordado velar por la armonización de leyes, criterios y procedimientos con vistas a mejorar los sistemas de asilo.

6.10. Elaboración de informes.

Como parte de sus informes anuales, diversas Defensorías Públicas y Defensorías del Pueblo incluyen un capítulo específico sobre la situación de personas solicitantes de asilo, refugiadas, apátridas y desplazadas internas. Para elaborar estos informes, muchas defensorías monitorean y evalúan por sí mismas la situación de protección de las personas de interés del ACNUR.

Los informes elaborados por las Defensorías podrían incluir recomendaciones y fortalecer la sistematización de casos para dar mayor visibilidad a los obstáculos que enfrentan las personas de interés. En este sentido, en 2014, la Defensoría del Pueblo de Perú elaboró

⁵⁶ Anexo 14

⁵⁷ Anexo 4

⁵⁸ Anexo 7

⁵⁹ Anexo 14

un informe sobre el tratamiento de las personas extranjeras en Perú, y en los casos en los cuales se involucró la Defensoría⁶⁰.

6.11. Litigio estratégico.

Tanto las Defensorías Públicas como las Defensorías del Pueblo podrían involucrarse en litigio estratégico mediante una alianza con organizaciones de la sociedad civil, con vistas a visibilizar y a dar mayor importancia al litigio a nivel estatal. Las alianzas con organizaciones de la sociedad civil se pueden materializar por medio de acuerdos formales de colaboración sobre una o varias áreas de trabajo. Por ejemplo, en Argentina, la Defensoría General de la Nación es el único órgano habilitado para litigar no solo a nivel nacional sino también ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

7. Elaboración e implementación de proyectos.

El diseño e implementación de planes de trabajo es esencial para llevar a la práctica los programas de apoyo legal. Diversas Defensorías Públicas y Defensorías del Pueblo establecen proyectos anuales que incluyen: metas, objetivos alcanzables y medibles, indicadores de impacto y desempeño, descripción de actividades, presupuesto, entre otros.

La descripción de proyectos suele incluir otros componentes como la población beneficiaria, el tipo de servicio que se va a brindar (asesoría, asistencia o representación legal) y una descripción de los resultados esperados.

Un ejemplo de práctica que se ha realizado en la región para la elaboración de este tipo de proyectos, es enfocarlo hacia una población beneficiaria muy específica, como es el caso de los niños, niñas y adolescentes, con miras a que se amplíe el ámbito del proyecto en el futuro.

8. Rol del ACNUR

El ACNUR tiene un mandato de protección internacional de las personas solicitantes de asilo, refugiadas, retornadas y apátridas a través de varios ejes de trabajo: asistencia humanitaria, determinación de la condición de refugiado, soluciones duraderas, entre otras. El ACNUR cuenta con una larga tradición de cooperación interinstitucional con instancias nacionales, regionales e internacionales, públicas, privadas, sociedad civil y sector académico.

⁶⁰ Defensoría del Pueblo de Perú. Tratamiento de las personas extranjeras en el Perú. Casos conocidos por la Defensoría del Pueblo. 2014. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-009-2014-DP-ADHPD.pdf>

El acceso a una defensa pública de calidad y gratuita para las personas refugiadas y solicitantes de dicha condición es uno de los ejes de trabajo del ACNUR en la región. El ACNUR está a la disposición de las diferentes entidades gubernamentales y de la sociedad civil para brindar asesoría, capacitación técnica o cualquier otro apoyo que sea necesario. El rango de áreas de intervención en las cuales el ACNUR puede apoyar a las diferentes instancias de defensa legal es bastante amplio: valoración de necesidades, abogacía con los Estados, apoyo para el diseño de convenios de cooperación, apoyo para implementar las diferentes áreas de trabajo (asesoría, asistencia y representación), capacitación de funcionarios públicos en temas relacionados con refugio, hasta el diseño y la implementación de proyectos.

Los acuerdos bilaterales son muy positivos para establecer o reforzar los vínculos de cooperación entre el ACNUR y las Defensorías. De igual modo, es recomendable la suscripción de acuerdos tripartitos entre el ACNUR, la Defensoría Pública y/o del Pueblo y las Comisiones Nacionales de Refugiados (CONAREs) para generar sinergias y definir un programa de trabajo en materia de asesoría, asistencia y representación legal, que tome en cuenta las competencias y funciones de las CONAREs.

A modo de ejemplo, en Argentina⁶¹, se firmó un acuerdo de cooperación de este tipo con el objetivo de establecer un mecanismo de derivación y asegurar a los solicitantes de asilo y refugiados una defensa legal efectiva. Además del objetivo relacionado con defensa legal, este acuerdo prevé una serie de objetivos adicionales como organizar campañas de información y capacitación para funcionarios públicos y actores de la sociedad civil.

⁶¹ Anexo 16