

Examen del traspaso de la DCR desde ACNUR a los Estados

Caroline Nalule y Derya Ozkul

El traspaso de la responsabilidad de la determinación de la condición de refugiado desde ACNUR a los Estados es un proceso complicado que rara vez se lleva a cabo rápidamente y sin contratiempos. Su éxito —y la capacidad de cumplir con el objetivo principal de proporcionar una protección adecuada a los refugiados— depende de muchos factores.

Son los Estados los principales responsables de los refugiados y, por tanto, de la determinación de la condición de refugiado (DCR), pero es ACNUR quien se encarga de llevarla a cabo cuando estos no están dispuestos o capacitados para hacerlo. En un periodo de 20 años (1998-2018), se ha producido alguna forma de traspaso de la DCR por parte de ACNUR en al menos 30 países¹. Además, en el marco del Pacto Mundial sobre los Refugiados, ACNUR ha establecido un Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo para ayudar a más Estados a crear o desarrollar sus sistemas nacionales de DCR durante los próximos años.

A pesar de esta tendencia tan evidente, no se ha llevado a cabo un examen sistemático de los traspasos para evaluar y comparar la calidad de la toma de decisiones y de la protección antes y después. La mayor parte de la bibliografía disponible sobre el tema se concentra en los propios informes de evaluación de ACNUR² que tienden a no evaluar las implicaciones de la toma de decisiones y de la protección de los refugiados de manera más general, y tampoco tienen en cuenta las opiniones de todos los actores relevantes, entre ellas las de los Gobiernos, las ONG y las organizaciones de la sociedad civil y, lo que es más importante, las de los solicitantes de asilo y refugiados. Hay muy pocos estudios independientes sobre la materia.

Nuestro proyecto de investigación titulado “Recognising Refugees” (Reconociendo a los Refugiados)³ ha evaluado las prácticas llevadas a cabo en Kenia y Turquía, dos Estados a los que ACNUR les ha “traspasado” recientemente la DCR. Aunque los elementos distintivos que intervienen en los diferentes traspasos pueden variar y este breve artículo no puede ofrecer una visión general, sí estudia algunas de las cuestiones relativas a los traspasos y las analiza de cara a los procesos de transición que se están desplegando en ambos países.

Pregunta 1: ¿Reducirá el traspaso de la DCR la carga financiera de ACNUR?

Aunque los Gobiernos estén dispuestos a asumir la DCR, es posible que no estén tan preparados para asumir todos los costes asociados. Por

ejemplo, desde 2014, cuando comenzó realmente el traspaso en Kenia, ACNUR ha estado financiando la mayor parte de las operaciones de la Secretaría de Asuntos sobre los Refugiados, incluidos el pago de los salarios y la formación de su personal, la instalación de la infraestructura necesaria y la transferencia de la base de datos de la DCR. Hasta la fecha, el Gobierno no ha incorporado a su nómina a la mayor parte del personal operativo de dicha Secretaría, sino que lo ha clasificado como personal de proyectos cuyos salarios paga ACNUR. Algunos de estos empleados confesaron que esta incertidumbre e inseguridad laboral afectaba a su compromiso con este trabajo y que siempre estaban buscando mejores oportunidades en otros lugares. Como consecuencia, el Gobierno estaría teniendo problemas para retener a estos trabajadores capacitados, lo que les obliga a seguir formando constantemente a nuevo personal.

En Turquía, a pesar del traspaso oficial de la DCR en septiembre de 2018, el presupuesto de ACNUR destinado a la determinación de la condición de refugiado ha seguido aumentando. Según las estadísticas de esta organización, en 2018, sus gastos relacionados con la determinación de la condición de refugiado ascendieron a 341 808 dólares estadounidenses; tras la declaración oficial del traspaso de la DCR, esta cifra superó el millón de dólares en 2019; y, en 2020, su presupuesto para la DCR fue de más de 5 millones. Ello se debe a que, en 2018, ACNUR todavía tuvo que seguir trabajando en la revisión de 3470 expedientes de casos en proceso de evaluación, y asumió otras 2640 solicitudes más que debían ser procesadas según unos procedimientos combinados de DCR y de reasentamiento⁴.

Pregunta 2: ¿Cómo de rápido y de forma íntegra se puede transferir el proceso de DCR?

A pesar de que el concepto de “traspaso” sugiere que debe darse la condición específica de asumir la plena responsabilidad de la DCR, en la práctica suele tratarse de un proceso gradual, y rara vez cuenta con unas fechas de inicio y de finalización definidas. Incluso en Kenia y en Turquía, donde las autoridades

estatales han asumido la DCR, el traspaso sigue estando en proceso y las líneas que marcan la división de las tareas a menudo se difuminan.

En julio de 2019, ACNUR ya no llevaba a cabo actividades de DCR en el campamento de Kakuma (Kenia) salvo para prestar asistencia técnica al personal de la Secretaría de Asuntos sobre los Refugiados. En Nairobi, sin embargo, ambas instituciones se ocupaban de las solicitudes pendientes y de las nuevas solicitudes. En Nairobi, eran ambas instituciones quienes se estaban ocupando tanto de las solicitudes pendientes como de las nuevas solicitudes. Aunque esta podría haber sido una estrategia administrativa práctica orientada a compartir la responsabilidad por igual, provocó confusión entre los solicitantes de asilo y los refugiados con respecto a quién estaba tramitando sus casos. Un reparto de las tareas basado en las fechas límite designadas habría permitido a ACNUR centrarse en ir sacando adelante los casos atrasados y al Gobierno en ocuparse de los casos más recientes, lo que habría hecho que los solicitantes de asilo supieran con certeza qué institución se haría cargo de su solicitud.

En Turquía, el traspaso se ha planificado desde la aprobación en 2013 de la nueva ley en materia de asilo, la Ley N° 6458 de Extranjería y Protección Internacional. ACNUR inició en 2015 “un traspaso gradual del proceso de registro y determinación de la condición de refugiado” para los refugiados no sirios⁵ y una directiva gubernamental de 23 de junio de 2018 estableció los procedimientos de trabajo de sus oficinas de protección internacional, denominadas “centros de decisión”. Sin embargo, tras el traspaso oficial, en septiembre de 2018, parecía que la infraestructura necesaria no estaba lista; por ejemplo, no había suficientes trabajadores sociales que contaran con la formación adecuada en DCR.

ACNUR ha seguido colaborando con la Dirección General de Gestión de la Migración (DGMM, por sus siglas en inglés) para establecer y reforzar los Centros de Decisión en Ankara y Estambul, así como los equipos móviles, y está trabajando para abrir un nuevo Centro de Decisión Regional en Van. Esta organización también ha seguido impartiendo formación en procedimientos de DCR, evaluación de las pruebas, uso de la información del país de origen y técnicas de entrevista. Uno de los principales obstáculos es que el personal de los centros de decisión cambia con frecuencia y, como consecuencia, existe una necesidad constante de ir formando al personal nuevo. Es probable que el proceso de traspaso

continúe en los próximos años, a menos que el Gobierno decida que ya no necesita la ayuda de ACNUR para facilitar la formación.

Pregunta 3: ¿Permitirá el traspaso de la DCR a las autoridades estatales un mejor acceso a los derechos y la protección?

ACNUR sostiene que “como solo los Estados pueden garantizar una protección integral a los refugiados, así como soluciones duraderas, es esencial que el Estado asuma la responsabilidad de llevar a cabo la DCR de manera sostenible”. Se podría argumentar que los Gobiernos tienden a respetar más las decisiones que toman sus propios organismos y, por tanto, serán más dados a conceder derechos y prestaciones a los refugiados que hayan obtenido su reconocimiento como tales a través de un sistema gubernamental de DCR. Pero esto dependerá, en gran medida, de la seriedad con la que el Ministerio estatal que se encargue de los asuntos que atañen los refugiados se tome su mandato de protección. Además, el proceso de DCR llevado a cabo por las autoridades gubernamentales suele incluir mecanismos independientes de apelación o revisión, mientras que el proceso de apelación de la DCR que ofrece ACNUR no cuenta con una supervisión independiente y no puede ser impugnado ante los tribunales de justicia. Por tanto, un traspaso podría mejorar la protección de los refugiados, pero solo en aquellos Estados en los que exista un grado relativamente alto de independencia judicial y de estado de derecho.

Los traspasos suelen producirse cuando el Estado de acogida tiene sus propias razones políticas para querer que se le vea a cargo de la DCR, e incluso cuando quiere mostrar que está ejerciendo una mayor autoridad o control sobre su agenda de seguridad. Por ejemplo, una vez que el Gobierno de Kenia hubo asumido la DCR, puso fin al reconocimiento oficial de los nuevos solicitantes de asilo somalíes en Dadaab y, en su lugar, comenzó a utilizar un mecanismo para identificar perfiles conocido como *profiling* o “creación de perfiles”, es decir, a inscribirlos en el registro manualmente. Así pues, rara vez la protección de los refugiados es el único motivo para asumir la DCR. ACNUR poco puede hacer frente a la petición de un Estado de hacerse cargo de la DCR, aun incluso si tiene sus reservas en cuanto a las intenciones del Estado con respecto a la protección.

En algunos casos, las ONG y las organizaciones de la sociedad civil pueden intervenir para presionar y defender los derechos de los refugiados. En Kenia, por ejemplo,

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

han presionado para que se reconozca la documentación de los refugiados de forma que se les permita el acceso a la financiación y al plan nacional de cobertura sanitaria. Sin embargo, algunos derechos como el libre tránsito y el derecho al trabajo siguen estando restringidos. Las ONG y las organizaciones de la sociedad civil están promoviendo una nueva ley que amplíe la protección real que se otorga a los refugiados en Kenia. En Turquía, las ONG presionan activamente para defender los derechos de los refugiados, aunque siguen existiendo restricciones, sobre todo en lo que respecta al acceso al derecho al trabajo. Se denuncia que las ONG internacionales se enfrentan a la presión y a la vigilancia de las autoridades estatales. Las negociaciones de traspaso en ambos países excluyeron, en gran medida, a las ONG y organizaciones de la sociedad civil locales, aunque, en Kenia, ACNUR consultó a algunas posteriormente en su evaluación de la transición⁷.

Como demuestran los casos de Kenia y Turquía, el traspaso de la DCR a los Estados no reduce necesaria o inmediatamente la carga financiera de ACNUR, ni tampoco tiene por qué ser un proceso rápido ni que garantice automáticamente la adecuada protección de los refugiados. Tanto en Kenia como en Turquía, el traspaso sigue estando en proceso y merece que se le haga un seguimiento de cerca.

Caroline Nalule caroline.nalule@qeh.ox.ac.uk
Responsable de Investigación

Derya Ozkul derya.ozkul@qeh.ox.ac.uk
Responsable de Investigación

Centro de Estudios para los Refugiados, Universidad de Oxford www.rsc.ox.ac.uk

- Según las estadísticas anuales de ACNUR, se ha producido el traspaso de la DCR de este organismo a los Gobiernos en Angola, Bosnia-Herzegovina, Burundi, Camboya, Colombia, Chipre, la República Democrática del Congo, Timor Oriental, Ecuador, El Salvador, Gabón, Guatemala, Guinea, Guinea-Bisáu, Kenia, Malta, México, Nicaragua, Níger, Perú, República de Corea, República de Moldavia, Ruanda, Serbia y Montenegro/Kosovo, Sierra Leona, Sudán del Sur, Togo, Uruguay, Vanuatu y Venezuela. Aunque todavía no aparece reflejado en las estadísticas existentes, oficialmente ha tenido lugar también un traspaso en Turquía.
- Por ejemplo, ACNUR (2015) *Building on the foundation: Formative Evaluation of the Refugee Status Determination (RSD) Transition Process in Kenya* bit.ly/UNHCR-Building-on-foundation.
- Este forma parte del proyecto *Refugees are Migrants: Refugee Mobility, Recognition and Rights (RefMig)*, un premio Horizonte 2020 financiado por el Consejo Europeo de Investigación (subvención número 716968).
- <https://reporting.unhcr.org/turkey>
- ACNUR (2015) *Global Appeal 2015 Update: Turkey* www.unhcr.org/5461e60c52.pdf
- ACNUR, Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 66º período de sesiones, "Refugee Status Determination" (Determinación de la Condición de Refugiado), 31 de mayo de 2016, EC/67/SC/CRP.12. www.refworld.org/pdfid/57c83a724.pdf
- ACNUR (2015) *Building on the foundation*, supra nota 2, párrafos 183-187.