

La DCR por ACNUR: dificultades y dilemas

Lamis Abdelaaty

Los acuerdos establecidos entre Gobiernos y ACNUR con relación a cómo llevar a cabo la DCR reflejan las distintas motivaciones de ambas partes y los retos a los que se enfrentan.

Normalmente, se presupone que la determinación de la condición de refugiado (DCR) es una responsabilidad básica de los Estados. Sin embargo, como parte de su mandato, ACNUR puede llevar a cabo la DCR cuando un Estado no puede o no quiere encargarse de esta tarea; por ejemplo, cuando este no es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Esto se denomina “mandato DCR”¹.

Los Gobiernos que cuentan con la participación de personal de ACNUR en sus procesos de DCR suelen formalizar esta colaboración mediante un Acuerdo de Cooperación o Memorando de Entendimiento (MdE). La colaboración de ACNUR puede darse en una de estas tres formas: ACNUR puede

participar en una o más etapas (inscripción, entrevistas, decisiones o apelaciones) de un procedimiento de DCR dirigido por el Gobierno. Alternativamente, ACNUR puede poner en marcha un procedimiento independiente que funcione en paralelo a la DCR llevada a cabo por el Gobierno. O se puede poner a ACNUR al frente de todos los procedimientos de DCR en el territorio de un país. En 2018, recaía sobre ACNUR la responsabilidad exclusiva de llevar a cabo la DCR en 47 países o territorios, y la compartida² con el Gobierno nacional en otros 14.

El presente artículo se basa en una investigación exhaustiva de fuentes múltiples relativas a Egipto, Kenia y Turquía para analizar las posibles consecuencias de la

participación de ACNUR en los procedimientos de DCR en el territorio de un país. Desde hace mucho tiempo y en virtud de un Mde que data de 1954, ACNUR se encarga de la DCR para todos los solicitantes de asilo no palestinos que se encuentran en Egipto. En 2018, ACNUR pasó al Gobierno el testigo de las operaciones de DCR llevadas a cabo en Turquía, que se remontaban a 1960. Y el Gobierno de Kenia delegó la DCR en ACNUR, en 1991, y luego volvió a asumir la plena responsabilidad³ en 2017.

La desviación y la limitación del punto de palanca

Solicitar que un tercero neutral, como ACNUR, se responsabilice de la política de refugiados quita presión a los Gobiernos. En efecto, delegar la DCR les permite echar la pelota al tejado de ACNUR y dejar en sus manos la responsabilidad de la toma de decisiones. Por ejemplo, la reticencia del Gobierno egipcio a tomar el control de la DCR puede antojarse desconcertante a tenor del número relativamente reducido de refugiados que había en ese país antes de la crisis en Siria. De hecho, en una entrevista de 2010, un funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores señaló que el establecimiento de un sistema nacional de asilo para “40 000 [refugiados no palestinos] no constituye un problema de recursos”, pero que la DCR llevada a cabo por ACNUR⁴ “garantiza la objetividad y la integridad”. Sin embargo, algunos observadores han atribuido la reticencia del Gobierno egipcio a encargarse de la DCR ante el gran número de sudaneses que hay en el país. Al reconocer a los refugiados sudaneses, el Gobierno egipcio estaría criticando indirectamente al Gobierno sudanés por su papel en las atrocidades que se están llevando a cabo⁵ en Sudán. Por el contrario, la independencia de ACNUR le da una apariencia de neutralidad, lo que permite a los Gobiernos asegurar que no son ellos quienes toman las decisiones. Delegar la responsabilidad de la DCR también le da al Gobierno cierto grado de flexibilidad, ya que puede detener o expulsar a determinadas personas bajo el pretexto de que, primero de todo, ellos no les han otorgado la condición de refugiados.

Los países de origen y el público nacional a menudo no reconocen que ACNUR pueda estar sujeto a enormes limitaciones. Por ejemplo, con la afluencia de kurdos iraquíes a Turquía, en 1988, ACNUR solicitó (pero le fue denegado) el acceso a las zonas en las que los refugiados

estaban acampados. Cabe señalar que Turquía mantiene una limitación geográfica a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (en virtud de la cual solo los europeos pueden optar a la condición de refugiados).

Aunque, en ocasiones, ACNUR ha intentado influir en las políticas del Gobierno, sus esfuerzos a menudo han tenido un éxito limitado. Por ejemplo, en la década de los 70, Kenia rechazó las reiteradas peticiones de ACNUR de establecer un procedimiento oficial de DCR. Aun cuando les encargaron llevar a cabo la DCR en la década de los 90, el Gobierno keniano nunca admitió oficialmente que fuera a reconocer las decisiones de dicho organismo. Así, tras el bombardeo de la Embajada de Estados Unidos en Nairobi, en agosto de 1998, y la subsiguiente afirmación de Kenia de que organizaciones islamistas radicales estaban utilizando los campos de refugiados como lugares de reclutamiento y entrenamiento, el ministro del Interior declaró que ACNUR no tenía autoridad para otorgar la condición de refugiado y que sus cartas de protección no serían reconocidas por el Gobierno.

Sin embargo, aunque sus actividades estaban limitadas por los Gobiernos, ACNUR contaba con una restricción aún mayor: la de su escasa financiación. Al respecto de unos cuatro millones de sudaneses que se encontraban en Egipto, un asesor jurídico superior de ACNUR cuestionó la capacidad de la organización y, en abril de 1993, puntualizó que “ACNUR debería sopesar seriamente las consecuencias de cualquier decisión de llevar a cabo una colaboración, ya sea desde el punto de vista jurídico o material”⁶. Este organismo era muy consciente de sus propias limitaciones. En general, tanto hoy como entonces, ACNUR sigue contando con menos recursos de los necesarios. A nivel logístico, esto limita el número de solicitudes que la organización puede procesar y la cantidad de refugiados a los que puede dar asistencia. Dado que también debe tratar de proteger a las personas a las que reconoce como refugiadas, esto podría incentivar⁷ que otorgara el reconocimiento a menos refugiados.

Autocensura y deferencia

El mantenimiento de una buena relación con las autoridades es esencial para que ACNUR pueda seguir operando en cualquier país. Aun cuando existe un acuerdo para que se encargue total o parcialmente de la DCR en un país determinado, los encargados de la formulación

de políticas se reservan la capacidad de expulsar a su personal, de negarse a acatar sus decisiones acerca de la condición de refugiado, de poner fin a sus funciones relativas a la DCR o simplemente de impedir que los solicitantes de asilo accedan a sus oficinas. A ACNUR le preocupa que se le deniegue el acceso a las personas de su competencia y que se reduzca el “espacio de protección” para los refugiados; así pues, es conecedor de que no debe amenazar a los Gobiernos y que ha de actuar con cautela cuando considere que la concesión de asilo en determinados casos causará tensiones políticas. En 1994, por ejemplo, el personal de ACNUR en Turquía evitó deliberadamente el uso de los términos “mandato” y “refugiado” en su correspondencia con los funcionarios turcos porque esos términos habían provocado “una reacción negativa”. Además, manifestaron que había que tratar a algunos colectivos de refugiados de forma individualizada en vez de incluirlos en las conversaciones generales debido a la “extrema sensibilidad” de las autoridades turcas hacia ellos⁸.

También existen ejemplos de casos en los que ACNUR ha cedido ante la presión del Gobierno. En 1986, las autoridades turcas le solicitaron que facilitara los nombres de todas las personas que acudieran a este organismo, además de informarles de a quiénes había reconocido o rechazado. El representante de ACNUR consideró que esta cuestión era “cada vez más delicada” y no quiso parecer “poco cooperativo”. Posteriormente, ACNUR confirmó en Ginebra⁹ que se podían identificar los casos de asilo pendientes y los refugiados aceptados.

Conclusión

Desde la perspectiva de ACNUR, es difícil, cuando no imposible, rechazar una petición para hacerse cargo de la DCR. Encargarse de esas tareas cuando el Gobierno no puede o no quiere hacerlo está firmemente arraigado al mandato de protección de la organización. Mi recomendación es que ACNUR no deje de encargarse de las DCR. Después de todo, este organismo emite un gran número de decisiones en todo el mundo (una de cada 11¹⁰ en 2018) y, sin duda, defiende los derechos de los refugiados al hacerlo. Los sistemas de DCR gestionados por las autoridades gubernamentales no siempre son preferibles, especialmente en los casos en los que el Gobierno pretende llevar a cabo la inadmisión generalizada de las solicitudes de asilo.

Más bien, si ACNUR aumentara su nivel de transparencia en lo que respecta a sus actividades y limitaciones, se podrían mitigar algunas de las consecuencias negativas mencionadas anteriormente. Una mayor apertura haría que los Gobiernos lo tuvieran más difícil a la hora de desviar la atención y eludir la culpa mientras que limitan las actividades de ACNUR. De esta manera, se podría pasar la pelota a los Gobiernos de acogida (a quienes en realidad corresponde) para que asuman una mayor responsabilidad a la hora de abordar las limitaciones en lo que respecta a capacidades, así como las restricciones de acceso y otras limitaciones. ACNUR se ve a menudo en la obligación de llegar a un difícil equilibrio entre la necesidad de presionar a los Gobiernos para que respeten más los derechos de los refugiados y de mantener una buena relación con las autoridades que le garantice que puede seguir operando. Pero, en algunos casos, el mercadeo entre los principios de protección y el acceso a los refugiados puede provocar la erosión gradual de ambos.

Lamis Abdelaaty labdelaa@maxwell.syr.edu
@LAbdelaaty

Profesora adjunta de Ciencias Políticas, Maxwell School, Universidad de Siracusa
<http://labdelaa.expressions.syr.edu>

1. www.unhcr.org/uk/refugee-status-determination
2. Cálculo de la autora basado en los datos de la Tabla 10 del anexo a ACNUR, UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2018 bit.ly/UNHCR-Trends-2018
3. Estos tres casos se analizan con más detalle en Abdelaaty L. E (próxima publicación en 2021) *Discrimination and Delegation: Explaining State Responses to Refugees* bit.ly/OUP-Abdelaaty-2021
4. Entrevista personal realizada por la autora. Ministerio de Asuntos Exteriores, El Cairo, Egipto, 4 de septiembre de 2010.
5. Grabska K (2008) “Brothers or Poor Cousins? Rights, Policies and the Well-Being of Refugees in Egypt” en Grabska K y Mehta L (Eds) *Forced Displacement: Why Rights Matter*, Palgrave Macmillan, pág. 76.
6. Roberto Quintero-Marino a Karen Abu-Zayd, 19 de julio de 1993, “Sudanese in Egypt”, *UNHCR Archives*, Fonds 11, Series 3, 100 ARE SUD Refugee Situations – Special Groups of Refugees – Sudanese Refugees in Egypt, Folio 4.
7. Kagan M. (2006) “The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges Posed by UNHCR Refugee Status Determination”, *International Journal of Refugee Law* 18(1) <https://academic.oup.com/ijrl/article/18/1/1/1538727>
8. Lina Sultani and Patrick Tezier to Head, Desk I, Regional Bureau for Europe, 20 January 1994, *UNHCR Archives*, Fonds 11, Series 3, 10 TUR External Relations – Relations with Governments – Turkey [Volume B], Folio 51. La Oficina Local se refería específicamente a los tunecinos.
9. UNHCR Archives, Fonds 11, Series 3, 10 TUR External Relations – Relations with Governments – Turkey [Volume A]. Si desea obtener las citas completas, póngase en contacto con la autora.
10. Véase la nota a pie de página nº 2.