

Arrojar luz sobre la DCR en China

Lili Song

Aunque, en China, ACNUR procesa todas las solicitudes individuales de determinación de la condición de refugiado, la información que se ha hecho pública acerca de este mandato es escasa. Arrojar luz sobre el procedimiento actual ayuda a identificar los retos y oportunidades que existen en relación con la protección de los refugiados en China.

En el año 1982, la República Popular China accedió a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y a su Protocolo de 1967¹. Dos años antes, ACNUR había abierto una Oficina de Trabajo en Pekín como respuesta a la crisis de refugiados de Indochina² que hizo que China admitiera y asentara a nivel local a más de 280 000 refugiados. En 1995, esta Oficina de Trabajo se convirtió en una Oficina Local y luego, en 1997, se elevó a la categoría de Oficina Regional que abarca China, la Región Administrativa Especial de Hong Kong y la Región Administrativa Especial de Macao. El acuerdo complementario entre China y ACNUR³ establecía que la Oficina de la organización en Pekín, consultando y cooperando con el Gobierno chino, tendría acceso sin restricciones a los refugiados y eso sentó una base jurídica para que ACNUR llevara a cabo la DCR en China. ACNUR sigue a cargo de la totalidad de este mandato en China y el Gobierno reconoce la condición de refugiado que otorga la organización.

El proceso del mandato de DCR

A los solicitantes de asilo se les exige que se inscriban personalmente en la Oficina de Pekín, donde ACNUR les expide un certificado de solicitante de asilo. Esto les permite pedir un permiso temporal de permanencia a la policía local china y así permanecer legalmente en el país mientras esperan a que tenga lugar su entrevista para la DCR.

Se ha hecho pública muy poca información acerca del modo en que ACNUR lleva a cabo su mandato de DCR en China. A los solicitantes de asilo se les pide que asistan en persona a las entrevistas que se llevan a cabo en la Oficina de Pekín y, según dicen, parece que suele ser un funcionario de ACNUR quien las lleva a cabo, acompañado por un intérprete cuando es necesario, y se centran en las razones por las que el solicitante ha abandonado su país. Los solicitantes que reciben un fallo negativo en primera instancia tienen derecho a que sea revisado por ACNUR de conformidad con las normas procedimentales de la organización

para su mandato de DCR y, como norma general, se les debería dar la oportunidad de presentar su recurso de apelación en persona. Sin embargo, los fallos relativos a la DCR dictados por ACNUR no están sujetos a una revisión judicial en China; los solicitantes cuyos recursos de apelación no prosperen no podrán volver a recurrir y se considerará que residen en el país de forma ilegal. Por lo general, los solicitantes de asilo no cuentan con representación legal en el procedimiento de DCR. Esto podría atribuirse a la falta de abogados especializados en derecho de los refugiados que hay en China y a la ausencia de asistencia letrada financiada con fondos públicos para los solicitantes de asilo.

Los que obtienen el reconocimiento reciben un certificado de refugiado expedido por ACNUR⁴. Se les permite permanecer temporalmente en China hasta que la organización encuentre una solución duradera para ellos, normalmente el reasentamiento en un tercer país, ya que China no les permite establecerse a nivel local. No tienen derecho a trabajar y dependen de ACNUR para que les proporcione ayuda en forma de alimentos, alojamiento, atención sanitaria y educación⁵. Se considera que los que no tienen una base legítima para permanecer en China son inmigrantes ilegales.

Retos para el acceso

A pesar de lo dispuesto en el Acuerdo de 1995 con el Gobierno chino, en la práctica, la Oficina de ACNUR en Pekín no siempre tiene acceso a los refugiados y solicitantes de asilo. La oficina no está en absoluto cerca de las fronteras de China que es por donde entran en el país muchos refugiados y solicitantes de asilo, como los norcoreanos y los de etnia kokang y kachín desplazados por el conflicto armado en Myanmar. Además del hecho de que China sea un país grande, como muchos refugiados y solicitantes de asilo llegan sin los documentos de entrada adecuados y con unos medios económicos limitados les resulta difícil llegar a Pekín debido a los controles de

los documentos de identidad que se llevan a cabo en los trenes, aeropuertos y hoteles.

Según la versión de 2003 de las Normas de Procedimiento de ACNUR para la DCR, no deben ser sus propios socios implementadores quienes realicen las entrevistas y ACNUR debería “tomar todas las medidas posibles” para inscribir a los solicitantes de la DCR fuera de las oficinas de la organización cuando las condiciones en el país de acogida dificulten la llegada de los solicitantes de asilo a una oficina de ACNUR⁶. Se ha reportado que funcionarios de la oficina de Pekín han viajado en ocasiones fuera de la capital hasta zonas como la provincia de Yunnan, en el sudoeste del país, y la ciudad sureña de Guangzhou para realizar la DCR, pero no parece que esta práctica sea habitual. Por el contrario, el Gobierno chino ha rechazado las reiteradas peticiones de ACNUR de acceder a las zonas fronterizas para poder ayudar a las personas del noreste de China que se han exiliado de Corea del Norte y a los desplazados de etnia kokang y kachín en la provincia de Yunnan. Como consecuencia, los refugiados y solicitantes de asilo que no pudieron viajar hasta Pekín (en especial los que llegaron en medio de una afluencia a gran escala), no suelen poder acceder a la DCR en China porque no pueden inscribirse y asistir a las entrevistas en persona⁷.

En virtud de sus Normas de Procedimiento para la DCR de 2003, ACNUR permitió que los procedimientos de inscripción y presentación de solicitudes fueran llevados a cabo por socios implementadores autorizados. Estos socios encargados de la implementación suelen ser ONG, y el Acuerdo de 1995 entre ACNUR y el Gobierno chino permite explícitamente a dicho organismo (con el acuerdo del Gobierno) establecer relaciones con las ONG pertinentes que estén registradas legalmente en el país. Por eso, en teoría, ACNUR ha podido aliarse con ONG situadas fuera de Pekín para permitir a los refugiados inscribirse y presentar sus solicitudes de asilo a nivel local. Sin embargo, los refugiados siguen siendo un tema delicado en China. No conozco ninguna ONG con sede en China que actualmente preste asistencia abiertamente a los refugiados y solicitantes de asilo. No da la impresión de que la oficina de ACNUR en Pekín haya establecido alianzas con socios implementadores.

La reciente revisión de 2020 de las Normas de Procedimiento de ACNUR para la DCR permite ahora, en circunstancias excepcionales, la inscripción a distancia de los solicitantes

y su participación en entrevistas telefónicas o por videoconferencia cuando no sea posible realizarlas en persona por motivos de seguridad, disponibilidad de recursos, costes importantes u otros obstáculos que tengan que ver con los viajes o con el acceso al solicitante o por imperativos de salud pública⁸. Falta por ver cómo va a implementar ACNUR estas nuevas disposiciones en su oficina de Pekín.

¿Futuro traspaso?

En 2019, el representante de ACNUR en China, Sivanka Dhanapala, dijo que la organización esperaba ir descargando gradualmente la responsabilidad de la DCR y traspasarla a la nueva Administración Nacional de Inmigración de China⁹ que se había establecido en 2018. Nótese que ACNUR rescindió su proceso de DCR en Macao y Hong Kong después de que las autoridades locales de estas dos regiones administrativas especiales hubieran establecido los mecanismos pertinentes en 2004 y 2013 respectivamente. Desde la década de 1990, el Gobierno de China ha venido trabajando en la redacción de una ley nacional sobre los refugiados con la ayuda de ACNUR. En 2008, se presentó al Consejo de Estado un proyecto de ley sobre los refugiados para su deliberación, pero este no fue aprobado¹⁰. En el momento de redactar el presente artículo, no se ha hecho pública información alguna sobre los progresos, o la falta de ellos, en la elaboración de la ley nacional china sobre los refugiados, pero parece poco probable que el Gobierno chino asuma la responsabilidad de la DCR a menos que se apruebe dicha ley y no antes. Aunque ACNUR sigue a cargo de la DCR en China, se requiere una mayor investigación acerca de estos procesos y de los retos de protección asociados.

Lili Song lili.song@otago.ac.nz

Profesora, Facultad de Derecho, Universidad de Otago www.otago.ac.nz/law/staff/lili-song

1. En el presente artículo, cuando hablamos de la República Popular China (en adelante, “China”), nos referimos a la China continental, excluyendo Hong Kong, Macao y Taiwán.

2. ACNUR *UNHCR Representation in China* www.unhcr.org/hk/en/about-us/china

3. ONU (2000) “Agreement on the upgrading of the UNHCR Mission in the People’s Republic of China to UNHCR branch office in the People’s Republic of China. Signed at Geneva on 1 December 1995” bit.ly/UNHCR-China-1995 pág. 71

4. ACNUR (2018) *Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights’ Compilation Report Universal Periodic Review: People’s Republic of China and the Special Administrative Regions of Hong Kong and Macao* www.refworld.org/docid/5b56fde9.html

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

5. Para saber más sobre los debates acerca de los refugiados bajo el mandato de ACNUR en China, véase L Song (2020) *Chinese Refugee Law and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, capítulo 4.1.

6. ACNUR (2003) *Procedural Standards*, págs. 3-16.

7. En las ocasiones en las que las llegadas se han producido a gran escala, como en el caso de los refugiados de Indochina, de los fugitivos norcoreanos, y de las personas de etnia kokang y kachín, el Gobierno chino las ha abordado él mismo con escasa colaboración de ACNUR. Véase Song L (2020), capítulos 4.2-4.5.

8. ACNUR (2020) *Procedural Standards*, pág. 111 y pág. 145.

9. Qian S (2019) “UNHCR y China: De receptor de la ayuda a socios. Entrevista con Dhanapala, representante de ACNUR en China”, 19 de junio de 2019, <https://news.un.org/zh/story/2019/06/1034911> [en chino; título traducido]

10. ACNUR (2013) *Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report – Universal Periodic Review: People's Republic of China*
www.refworld.org/pdfid/5135b0cb2.pdf, pág. 1