

THE ENGINE ROOM

Identificación digital en campamentos de refugiados etíopes: Caso de estudio

<https://www.digitalid.theengineroom.org>

Este informe se basa en la investigación realizada por The Engine Room, con el apoyo de Omidyar Network, Open Society Foundation y Yoti Foundation entre octubre de 2018 y diciembre de 2019.

Investigador: Berhan Taye

Consultor de diseño de investigación: Sophia Swithern

Redacción: Zara Rahman and Sara Baker, The Engine Room

Revisión y edición: Laura Guzmán, Madeleine Maxwell y Sivu Siwisa, The Engine Room; Ellery Roberts Biddle

Traducción: Global Voices

Diagramación: Salam Shokor

El texto de este trabajo está licenciado por Creative Commons Attributions-Share Alike 4.0 International. Para ver una copia de esta licencia, visite: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>.

Introducción

En 2019, The Engine Room trabajó con investigadores locales para analizar los sistemas de identidad en cinco regiones. El objetivo de este proyecto era entender mejor el verdadero efecto que tienen los sistemas de identidad digital en las poblaciones locales que se ven obligadas a operar en ellos.

Nuestra investigación en Etiopía consistió en cuatro entrevistas exhaustivas con informantes claves en el ACNUR y organizaciones asociadas, así como entrevistas y grupos de sondeo con 25 refugiados en los campamentos de Histas y Jewi. Esta investigación se realizó entre marzo y abril de 2019. Todas las citas del público objetivo provienen de entrevistas en persona y de discusiones llevadas a cabo durante este periodo en Etiopía. Además, mientras escribíamos los resultados de la investigación (en noviembre y diciembre de 2019), contactamos a la División de Apoyo y Gestión de Programas del ACNUR para contar con sus comentarios en el informe global, los cuales hemos incluido en aquí. En el informe global se puede encontrar más información sobre la metodología utilizada.¹

Este proyecto como tiene como objetivo entender vivencias personales, no busca reflejar muestras representativas de cada población. No necesariamente podemos extrapolar la experiencia de una persona a la norma – aunque en ocasiones todas las personas entrevistadas experimentaron un aspecto de un sistema de la misma manera – pero cada experiencia nos informa cómo un amplio número de personas se ve impactado por infraestructuras y protocolos digitales.

Sistema de identificación digital

Etiopía alberga a más de 900 000² refugiados de Eritrea, Somalia, Sudán, Sudán del Sur y Yemen en 27 campamentos y 10 zonas de asentamiento en todo el país. En estos campamentos, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (el ACNUR) tiene en marcha un proceso de registro de refugiados en su sistema de identificación digital. Antes de esto, según un informante del ACNUR, la Agencia para Asuntos de los Refugiados y Retornados (ARRA) de Etiopía estuvo levantando datos de refugiados en hojas de cálculo.

Para el registro biométrico, se reúne información completa – incluyendo el historial educativo y laboral, ubicación y nombres de familiares, diez huellas dactilares, escaneos del iris y fotografías – junto con el domicilio dentro del campo de cada persona (número de casa, bloque y zona). Para los niños de cinco años en adelante, solamente se toman huellas dactilares y una fotografía. El

¹ Ver The Engine Room. (2020). Comprendiendo los efectos de la identificación digital en la vida cotidiana: Un estudio multinacional.

² Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (2019). *Etiopía: Enfoque Global—2018 Informe de fin de año*. http://reporting.unhcr.org/node/5738#_ga=2.265964234.418983153.1571232719-1703704718.1553874537

funcionario de registro del ACNUR en Adís Abeba nos dijo que había habido aproximadamente 500 000 registros al momento de nuestra investigación en abril de 2019.

Nos dijeron que después del registro, los refugiados reciben un certificado con datos personales básicos, como nombre, edad y estado civil; y los mayores de 14 años reciben una tarjeta de identidad física, que es válida por tres años. La tarjeta en sí no contiene datos digitales (es decir, no hay un chip digital en la tarjeta). Al igual que en los servicios de registro del ACNUR en todos los rubros en los que brinda asistencia humanitaria, uno de los objetivos del sistema de identificación digital que supervisa en Etiopía es brindar una tarjeta de identificación a los refugiados que viven en campamentos albergados en la nación. El ACNUR estima que en la última década, más de 70 000 niños refugiados han nacido en Etiopía sin certificados de nacimiento, y que otros 42 900 niños se encuentran sin acompañante o separados de sus familias.³ El proceso de registro también tiene la finalidad de resolver problemas de protección para estos niños, y garantizar que tengan acceso a educación y servicios sociales básicos.

Además, el registro biométrico se usa comúnmente en contextos humanitarios como una estrategia contra el 'conteo doble'⁴ – es decir, que la misma persona se registre múltiples veces, lo que puede complicar la planificación y la logística. Sin embargo, en Etiopía un informante del ACNUR nos dijo que dentro de los más de 500 000 refugiados registrados para identificación digital, se encontraron menos de 500 registros dobles (menos del 0.1 %). Esta baja cifra indica que el conteo doble no es un problema significativo en esta población, aunque algunos patrocinadores aún podrían pedir que el ACNUR informe los números exactos.

Un informante clave dio a conocer que el ACNUR está en proceso de crear una base de datos universal a la que puedan acceder las oficinas pertinentes del ACNUR alrededor del mundo. Tal como nos lo describieron, su objetivo hacer posible que el personal del ACNUR verifique que alguien que llegue a Grecia, por ejemplo, fue registrado en Etiopía antes de su llegada. Las consecuencias de este traslado a una base de datos centralizada podrían ser significativas para los refugiados preocupados de recibir un trato diferente dependiendo de su país de origen.⁵

Además, un informante del ACNUR dio a conocer que un memorándum de acuerdo entre el ACNUR y el Gobierno etíope pide información recopilada a través de este proceso de registro para compartirlo directamente con el Gobierno etíope. Los comentarios del funcionario de registro del ACNUR de Adís Abeba indicaron que el acuerdo vigente no deja espacio para que el personal del país configure qué datos se recopilan o cómo, según lo que ven en tiempo real.

³ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. (2018). *Marco integral de respuesta a los refugiados: El modelo de Etiopía*. <http://www.globalcrf.org/wp-content/uploads/2018/12/UNHCR-CS-Ethiopia-screen.pdf>

⁴ The Engine Room y Oxfam (2018). *Biométricas y el sector humanitario*. <https://www.theengineroom.org/wp-content/uploads/2018/05/Oxfam-Report-May2018.pdf>

⁵ Ver por ejemplo, Corte califica de inconstitucional el trato de Canadá de 'refugiados de países seguros', de Nicholas Keung (2019, 22 de marzo) en *The Star*. Disponible en <https://outline.com/AWgeJx>

Afortunadamente, en la nueva ley de refugiados aprobada por el Gobierno etíope en 2019,⁶ el artículo 44 aborda la privacidad de datos del refugiado, y prohíbe la revelación de información a las autoridades del país de origen de los refugiados.⁷ Esta protección es fundamental porque muchos de esos refugiados fueron forzosamente desplazados por conflictos en sus países de origen y podrían sufrir más persecución. Aunque el artículo 44 no es amplio, es un primer paso fundamental para garantizar la seguridad de las personas que están amenazadas por su Gobiernos. Además de la ley del refugiado, Etiopía no ha aprobado una legislación de protección de datos que aplique a todo el país, por lo que no está claro cómo se gestiona la información sobre refugiados que no cae dentro de la Proclamación de Refugiado.

Experiencias vividas

Las entrevistas y grupos de sondeo que se llevaron a cabo en Etiopía entre marzo y abril de 2019 facilitaron la comprensión de las vivencias de las personas que interactúan con los sistemas ya descritos. Ya que existen pocas investigaciones que den cuenta de las experiencias de las personas frente a los sistemas de identidad digital, estos datos cualitativos son útiles para entender la realidad de algunos individuos. **Es fundamental entender que no todos los refugiados han tenido las mismas experiencias. Algunas vivencias descritas en este estudio de caso pueden contradecir los informes oficiales o las guías del ACNUR y la ARRA.** Nuestro objetivo es que estos aprendizajes sean parte de una discusión más extensa sobre las soluciones para la identificación digital en contextos humanitarios.

Conocimiento y comprensión

Entre los refugiados con los que hablamos, los que pasaron por el registro biométrico percibieron la recopilación de datos asociada como un paso necesario para acceder a servicios básicos y, por lo tanto, muchos apreciaron el hecho de recibir una tarjeta de identificación. Para los refugiados que han podido salir de los campamentos, la tarjeta de identificación les permite obtener una licencia de conducir y abrir una cuenta bancaria, que son particularmente útiles para los que desean integrarse a la sociedad etíope o necesitan buscar su sustento y el de su familia. El ACNUR tiene guías⁸ para comunicarse con comunidades de refugiados sobre el proceso de registro, y varios entrevistados informaron que las autoridades hicieron anuncios bloque por bloque de los beneficios de la identificación digital. Otros dijeron que se enteraron de los beneficios por otros refugiados.

Muchos refugiados con los que hablamos consideraron que obtener una tarjeta de identificación es un gran avance porque les da acceso a servicios, movilidad y la seguridad que antes no tenían.

⁶ Ver *Etiopía: Proclamación No. 1110/2019*, de Autoridades Nacionales Etíopes. Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/44e04ed14.html>

⁷ Nótese que el ACNUR sigue una política de protección de datos personales de personas de las que se encarga el ACNUR.

⁸ El ACNUR. Comunicándose con las comunidades en el procesos registro. *Guías sobre registro y gestión de identidad*. <https://www.unhcr.org/registration-guidance/chapter4/>

Nuestro equipo de investigación destacó el alivio mostrado por las personas al recibir sus tarjetas, pero se preocupó de señalar que los refugiados no ven alternativa a dar sus datos personales si querían recibir asistencia.

Sin embargo, conocer la necesidad y el uso de los datos biométricos es otra historia. Los entrevistados tienen poco conocimiento de lo que el propio sistema estaba haciendo y qué se haría con sus datos. Encontramos que la mayoría entiende por qué se les toma las huellas dactilares, pero tenían poco conocimiento del propósito de los escaneos del iris. Como dijo un refugiado: “Da miedo hacer estas preguntas [sobre la finalidad de los escaneos de iris]. Me da miedo ir a las oficinas y hacer preguntas. Me gustaría poder preguntar, pero tengo temor”.

Cuando empezó el registro biométrico completo, algunos refugiados escucharon que si les escaneaban el iris y les tomaban las huellas dactilares, ya no podrían salir del país. Un trabajador del ACNUR que fue entrevistado señaló que algunas personas, sobre todo refugiados de Yemen, no fueron al registro al comienzo y dijo que esto pudo haber sido ocasionado por los escaneos del iris. Nos dijeron que el ACNUR tomó la decisión de recortar la asistencia a estas personas hasta que se registraran. Esta decisión llevó a un aumento en los números de registro.

Dentro de los campamentos, la desinformación en un entorno de incertidumbre parece haber dejado a las personas con temor de lo que podría ocurrir a sus datos y a ellas mismas. Por ejemplo, hay rumores (infundados) de personas que desaparecen del campo Histas. Aunque estos rumores no están relacionados con la identificación biométrica, dan una sensación de sospecha dentro del campo. Junto con falta de conocimiento sobre el uso de los datos biométricos, una incertidumbre como esa podría fácilmente llevar a rumores de que los datos se están usando contra los refugiados. La mala información y la difusión de rumores dentro de los campamentos de refugiados no es un problema nuevo, aunque las consecuencias podrían ser graves.⁹

Falta de consentimiento informado

Asegurarse de que las personas están informadas sobre el propósito del sistema y las consecuencias de recopilar datos personales es parte del proceso de consentimiento informado requerido por política del ACNUR,¹⁰ pero hallamos muy pocos ejemplos de obtención de consentimiento informado. Lamentablemente, 24 de los 25 refugiados entrevistados en el campo Histas y el campo Jewi dijeron que no estaban informados sobre el uso que se daría a sus datos, y 15 de los 16 que ya habían completado el registro biométrico dijeron que no les pidieron su consentimiento antes de recolectar sus datos biométricos.

⁹ Para ver ejemplos de las consecuencias de la desinformación y los rumores, ver Refugiados mal orientados: Cómo la información, la desinformación y los rumores dan forma al acceso de los refugiados a sus derechos fundamentales, de Melissa Carlson et al en Virginia Journal of international Law (57)(3). Available at: <https://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4039&context=facpubs>

¹⁰ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. (2018). Capítulo 5.2 El registro como proceso de gestión de identificación. *Guías de registro y gestión de identificación*. <https://www.unhcr.org/registration-guidance/chapter5/registration>

Un entrevistado de una organización asociada confirmó el hecho de que el ACNUR no siguió la guía del consentimiento informado, y además describió el proceso como apresurado, donde a veces se tomaban las fotografías mientras las personas hablaban. Además, presenciamos procesos de registro en los que no se había obtenido consentimiento informado para datos biométricos. De nuevo, esta falla va en contra de la política del ACNUR, lo que probablemente indica una necesidad de mejor capacitación o aplicación en terreno, o al menos, que exista una consideración especial a la operatividad de la política que haga que los refugiados se sientan respetados y sin temor cuando se trata de sus derechos y datos biométricos.

Las personas también indicaron que les habían dicho explícitamente que no dar sus huellas dactilares significaba que no tendrían asistencia. El consentimiento informado requiere voluntad y disposición, pero estos pasos vitales están ausentes cuando los refugiados consideran que proporcionar sus datos personales es un paso necesario para acceder a necesidades básicas como comida y albergue. Un refugiado nos dijo: “Por supuesto que no me pidieron mi consentimiento”, indicando así que la falta de consentimiento informado no fue una sorpresa. Al indicar que esta dinámica de poder y falta de acción no es novedad, otro señaló: “Como refugiados, no tenemos mucho que decir. Haces lo que te dicen”.

Personal del ACNUR y del Gobierno con quienes conversamos señalaron que aún no habían visto que alguien se negara a dar sus huellas dactilares. Esto no sorprende pues la negativa a proporcionar las huellas dactilares se entiende en la práctica como rechazo a la asistencia.

Barreras en el registro

La mayoría de las personas cumplió con el registro biométrico completo sin incidentes, pero surgieron varios casos de problemas en nuestras entrevistas. Por ejemplo, una mujer no tenía pruebas de su divorcio, que tuvo lugar en Eritrea: “No tengo identificación. Debo probar que ya no estoy casada y ahora estoy luchando por obtener esa prueba. Están procesando a los hijos que tengo con mi esposo, pero mi otro hijo y yo no hemos podido. El hecho de no haber probado mi divorcio está retrasando nuestro proceso”. El ACNUR nos ha dicho que este problema ya no será una barrera para el registro.

Algunas personas no estaban en condiciones de dar respuestas precisas al llegar a Etiopía. Una persona contó que confundió ‘lugar de nacimiento’ con ‘lugar de procedencia’ lo que implicó que el sistema lo catalogara como nacida en Etiopía, en vez de procedente de un lugar diferente de Etiopía. Como resultado de este error en los datos, el sistema no reconoce a esta persona como un refugiado de fuera del país, por lo que no puede recibir asistencia, aunque el ACNUR rechaza esta afirmación.

Algunas personas con las que hablamos mencionaron haber tenido grandes dificultades para corregir errores cuando proporcionaron sus datos, como faltas de ortografía y errores en la fecha de nacimiento. Estas inconsistencias crearon otros problemas más adelante, y en algunos casos incluso causaron que la asistencia cesara.

Un activista comunitario dijo que la negativa entre algunos refugiados cristianos a comparecer para un registro biométrico completo se debía a la creencia de que sus datos irían hacia los Illuminati.¹¹ Los líderes comunitarios pudieron convencerlos de que los Illuminati solamente buscan personas acaudaladas y que no les interesarían personas sin dinero, y la Agencia para Asuntos de los Refugiados y Retornados (ARRA), oficina del Gobierno etíope que trabaja con el ACNUR, informó al grupo que no recibirían comida si no se registraban. Desde entonces, más cristianos se han registrado.

Reporte de reclamos

Observamos que hay una oficina de litigios, en la que un abogado está disponible para dar información sobre problemas o resolver errores. Además, había representantes de la sociedad civil, sobre todo del Consejo Noruego para Refugiados, que daban apoyo a quienes necesitaban modificar su información. Se puede hacer pequeños cambios acá y allá, pero los cambios más significativos (por ejemplo, cambiar la edad de alguien de 20 a 16 años) deben hacerse a través de la corte. En un campo de refugiados, había una ‘corte móvil’ con un juez que se traslada desde la ciudad para atender casos judiciales, junto con funcionarios del Gobierno, según era requerido.

Además, observamos que la mayoría de estas oficinas estaban manejadas por hombres. Solamente una estaba a cargo de una mujer. Esta disparidad de género crea un ambiente potencialmente intimidante para mujeres que buscan denunciar sus problemas y podría ser un elemento disuasorio, sobre todo si se toma en cuenta las normas culturales de muchos refugiados que viven en Etiopía.

Si alguien se niega a brindar sus huellas dactilares, se le envía a la oficina de litigios, donde una persona explica por qué se necesitan sus huellas dactilares y conversa acerca de su negativa. Si la persona se sigue negando, se le comunica que es bajo su propio riesgo porque, para citar a un informante del ACNUR, “se arriesgan a perder la asistencia” como consecuencia directa.

Sociedad civil

Una ley de 2009 restringió severamente a la sociedad civil en Etiopía, pero en 2019 el nuevo gobierno flexibilizó las prohibiciones.¹² Aunque aún hay limitaciones, se han abierto oportunidades para la sociedad civil. Hablando de manera general, la sociedad civil etíope se está enfocando en problemas de derechos humanos tradicionales, como tortura y desaparición forzada. Como en muchos países de la región, los problemas digitales no son una prioridad.

Sin embargo, la sociedad civil tiene una oportunidad única en Etiopía. A diferencia de muchos países anfitriones, en Etiopía a los refugiados se les permite instalarse fuera de los campamentos. En enero de 2019, Etiopía aprobó una ley que concede a casi un millón de

¹¹ ‘Illuminati’ se refiere a una teoría conspirativa de que una sociedad secreta rige los asuntos mundiales.

¹² Freedom House. (2019). Etiopía: Proclamación de la sociedad civil promueve libertades esenciales. <https://freedomhouse.org/article/ethiopia-civil-society-proclamation-advances-essential-freedoms>

refugiados el derecho a trabajar y vivir fuera de los campamentos (Bhalla, 2019),¹³ un paso a la integración de los refugiados que ha sido elogiado como una de las políticas de refugiados más progresistas en África.¹⁴ Esta medida puede permitir a los refugiados participar con las organizaciones de la sociedad civil que abordan los derechos humanos.

Como observamos en persona y a través de la investigación, el Gobierno etíope parece tratar bien a los refugiados, lo que significa que relacionarse con el Gobierno puede ser una estrategia de incidencia viable para organizaciones de la sociedad civil con suficientes recursos. La sociedad civil en Etiopía podría tantear con mucho cuidado para tratar de determinar exactamente qué tan acogedor puede ser el nuevo gobierno con el trabajo y los derechos de los refugiados.

Según un informante del ACNUR, el Gobierno etíope está planeando establecer un sistema nacional de identificación digital basado en datos biométricos (BIMS), lo cual hace que los hallazgos de este informe sean aún más vitales para la sociedad civil local. Las poblaciones locales pueden aprender de las experiencias de los refugiados con la identificación digital y promover mejores sistemas y protecciones adecuadas.

Conclusiones y recomendaciones

La falta de entendimiento en torno a diversos aspectos del proceso de registro e incapacidad de obtener consentimiento informado fueron los problemas más significativos que encontramos, y ambos ayudan a perpetuar las barreras de registro y las limitaciones a la presentación de reclamos. Exhortamos al ACNUR a reconsiderar las condiciones bajo las cuales reúnen datos biométricos de los refugiados – al menos, que brinden fuertes controles para garantizar que se respete su política de consentimiento informado en terreno.¹⁵ De manera crítica, cada persona que recorre el proceso de registro debería entender qué datos biométricos se recopilan y cómo se van a usar.

Incluso si consideramos la política oficial del ACNUR sobre el consentimiento informado, el mayor problema es si los refugiados están o no en posición de brindar su consentimiento informado de forma significativa. La asimetría de poder que se ve en los contextos humanitarios implica que las personas que dependen de las agencias de refugiados para obtener servicios básicos tienen expectativas extremadamente bajas de cómo se deben respetar sus derechos. La impotencia de estos refugiados y las violaciones de derechos que los llevó a depender de la

¹³ Bhalla, N. (2019). Etiopía autoriza que casi un millón de refugiados dejen los campamentos y trabajen. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-ethiopia-refugees-rights-idUSKCN1PB2QH>

¹⁴ Kiunguyu, K. (2019). Etiopía es pionera en la integración del refugiado. *This Is Africa*. <https://thisisafrika.me/politics-and-society/ethiopia-pioneering-refugee-integration/>

¹⁵ El ACNUR ya ha inspeccionado el éxito de las biométricas en el campo. Un informe sobre Kenia muestra que el personal está completamente capacitado en Procedimiento Operación Estándar y un plan de comunicación logró dar a conocer los procesos y derechos entre refugiados en un campo. Ver Inspección conjunta del sistema de identificación biométrica para la distribución de comida en Kenia, del ACNUR y el Programa Mundial de Alimentación (2015).

<https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp277842.pdf>

asistencia humanitaria para cubrir sus necesidades básicas se profundizan de alguna manera por la forma cómo se recopilan sus datos.

Los refugiados que entrevistamos no se sienten capaces de hacer valer su derecho a la privacidad o su derecho a saber cómo se usan sus datos. Las personas más vulnerables con las que hablamos señalaron que no les preocupaba pensar en los derechos sobre sus propios datos frente a necesidades mucho más visibles y apremiantes, tales como tener refugio, acceso al agua y seguridad física. Después de escuchar historias de refugiados, verlos pedir ayuda para recibir más raciones y descubrir que grupos visibles cercanos no habían recibido comida porque no tenían identificación, nos quedó claro que las personas que tienen hambre, o que incluso están famélicos, no están en posición de dar consentimiento informado.

The Engine Room está comprometido a explorar más los problemas fundamentales relacionados con el consentimiento informado y a apoyar a la sociedad civil a establecer procesos más responsables para trabajar con datos biométricos de grupos vulnerables. Instamos a la sociedad civil, investigadores, tomadores de decisiones y creadores de sistemas de identificación digital y procesos a que consideren y presenten alternativas que hagan que tomen en cuenta las dinámicas de poder y mantengan la dignidad y los derechos de los refugiados. Esto podría suceder de muchas formas, como mejorar los procesos de presentación de reclamos para identificar prioridades, desarrollar procesos alternativos significativos para quienes puedan sentirse incómodos de proporcionar datos biométricos, e internamente, replantear los procesos de gestión de la información.

Encontrar maneras de reconocer la voluntad y dignidad de los refugiados fortalecería a largo plazo la confianza entre quienes reciben asistencia y las organizaciones humanitarias, abriría más posibilidades de recibir comentarios que fortalecerían la programación y la provisión de asistencia y, finalmente, cumpliría con los objetivos humanitarios centrales de respetar la dignidad.

Finalmente, mientras se abren oportunidades para la sociedad civil, esperamos ver que los grupos incorporen de mejor forma los derechos de los refugiados en su trabajo, involucren a los refugiados directamente en estos asuntos para asegurarse que sus voces son escuchadas y se aseguren que tengan un rol activo en la elaboración de soluciones. En particular, exhortar al Gobierno a que expanda su compromiso con la protección de datos de refugiados puede lograr procesos seguros y responsables de recopilación de datos, con el potencial de aumentar oportunidades para esta población. A su vez, este apoyo puede ayudar a proteger la privacidad de todos los etíopes a medida que el Gobierno evalúe sus planes de identificación digital nacional.