CONSULTAS GLOBALES SOBRE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

EC/GC/02/7

25 de abril de 2002

4ª Reunión

Original: INGLÉS

# CÓMO FORTALECER Y DIVERSIFICAR EL REASENTAMIENTO HOY: DILEMAS, RETOS Y OPORTUNIDADES

## I. INTRODUCCIÓN

1. La política y la práctica relativas al reasentamiento han experimentado cambios significativos en los últimos años. La popularidad del reasentamiento como solución se fue opacando en las décadas que siguieron al procesamiento sistemático y a gran escala de refugiados indochinos reasentados a finales de los años 70 y en el decenio de 1980. Durante los años 90, el reasentamiento se utilizó crecientemente como un mecanismo de respuesta para la protección de casos individuales, con base en un procesamiento riguroso e individualizado. En años más recientes, la función del reasentamiento como solución duradera ha venido recuperando prestigio, al lado de su dimensión como protección individual. El reasentamiento hoy es, así, un programa mundial que beneficia a refugiados de diversas nacionalidades y ubicación geográfica, con un énfasis creciente en la identificación de casos por grupos o categorías.

2. También se ha dado un marcado incremento tanto en el número de países involucrados en el reasentamiento como en el grado de participación de las oficinas de terreno del ACNUR. Actualmente, la mayoría de las oficinas del ACNUR en todas las regiones están involucradas, aunque en diversos grados, en actividades de reasentamiento. Los foros internacionales también han dado una creciente consideración al reasentamiento como una herramienta vital dentro del régimen de protección de refugiados. Tan sólo en el último año, las peticiones para diversificar el uso del reasentamiento se destacaron tanto entre las conclusiones adoptadas por el Comité Ejecutivo[1] en su quincuagésima segunda sesión como entre las de la Reunión Regional Nórdica sobre Reasentamiento y Protección Internacional, realizada en el contexto de las Consultas Globales.[2]

3. Estos importantes cambios en cómo se contempla el reasentamiento reflejan aquellos ocurridos en el entorno de la protección internacional. La globalización, la proliferación de los desplazamientos motivados por conflictos, las situaciones prolongadas de refugiados sin perspectiva de soluciones prontas y seguras, y las crecientes presiones creadas por los flujos migratorios internacionales mixtos han compelido al ACNUR a considerar la solución del reasentamiento desde una nueva óptica.

4. La naturaleza cambiante del reasentamiento trae consigo tanto retos como oportunidades. El objetivo de este documento es explicar el papel del reasentamiento en el contexto moderno de los refugiados y sugerir formas de diversificar el alcance e impacto de esta solución duradera.

[1] Conclusión del Comité Ejecutivo No. 90 (LII) 2001, párrafos (j)-(n).
[2] EC/GC/02/4.

## II. LAS FUNCIONES DEL REASENTAMIENTO

### *A. Funciones centrales del reasentamiento*

5. El reasentamiento desempeña tres funciones igualmente importantes. *Primero,* es un instrumento para brindar protección internacional y satisfacer las necesidades esenciales de aquellos refugiados individuales cuya vida, libertad, seguridad, salud u otros derechos fundamentales están en riesgo en el país en donde han buscado protección. *Segundo,* es una solución duradera para grupos de refugiados, paralelamente a otras soluciones duraderas: la repatriación voluntaria y la integración local. *Tercero,* puede ser una expresión tangible de solidaridad internacional y un mecanismo para distribuir responsabilidades que permite a los Estados compartir de una manera equitativa la carga y reducir los problemas que afectan al país de primer asilo.

### *B. Índole complementaria de las tres soluciones duraderas*

6. La promoción y facilitación de las soluciones duraderas es una responsabilidad central del ACNUR, como dispone su Estatuto. Está claro que las soluciones son, también, el mejor resultado en términos de protección. Ni el Estatuto del ACNUR, ni ningún otro instrumento internacional relativo a los refugiados, establece una jerarquía de soluciones duraderas. El reasentamiento, como parte de la gama exhaustiva de respuestas disponibles por los Estados y el ACNUR, tiene igual importancia que las demás soluciones, aunque el uso de una u otra de éstas puede variar enormemente dependiendo de su propiedad, conveniencia y factibilidad según las circunstancias. El ACNUR da énfasis al uso del reasentamiento alrededor del mundo como parte de una gama integral de estrategias de protección y soluciones duraderas.

7. El hecho que las tres soluciones son de naturaleza complementaria, y pueden funcionar simultáneamente, ha sido demostrado por varios programas recientes, incluyendo los creados para los refugiados bosnios a mediados del decenio de 1990. Aunque el ACNUR reconoce que la necesidad de protección temporal ha concluido y destaca la primacía del retorno voluntario para la mayoría de estos refugiados, la Oficina también ha exhortado a los Estados a seguir dando protección a grupos específicos (individuales) de refugiados de la antigua Yugoslavia por medio de la integración local o el reasentamiento en terceros países. Se ha instado a los Estados a incrementar o mantener los cupos de reasentamiento para tales grupos, al mismo tiempo que el ACNUR promovía la repatriación voluntaria de gran parte de la población de refugiados. Este mismo enfoque se está aplicando actualmente con los refugiados de Afganistán.

### *C. Uso estratégico del reasentamiento: beneficios complementarios*

8. Cuando los esfuerzos de reasentamiento se emprenden como parte esencial de una estrategia integral de protección y soluciones, se obtienen algunos beneficios complementarios, además de brindar una solución para refugiados específicos. Primero, estos esfuerzos pueden producir cambios de actitud y en la práctica con respecto a la política de asilo de los países de primer asilo. Al aliviar parte de la presión que afecta a los países anfitriones, el reasentamiento puede, de hecho, servir para mejorar la protección y las perspectivas de asilo para la población de refugiados restante.

9. Segundo, en la experiencia del ACNUR la introducción de programas de reasentamiento en nuevos países puede llevar a mejoras en el sistema de asilo de tales países, entre otras cosas por medio del establecimiento de procedimientos para determinar la condición de refugiado. Tercero, los refugiados llevan consigo a los países de reasentamiento importantes destrezas y recursos, así como una diversidad que, cuando se aprecia y aprovecha, es de claro beneficio social, cultural y económico para el país

anfitrión. Finalmente, un enfoque coherente y armonioso del proceso de reasentamiento que resulte accesible de manera balanceada por toda una región, puede ayudar a reducir en cierto grado los movimientos posteriores o secundarios de refugiados en busca de protección y oportunidades de reasentamiento.

10. El reasentamiento, no obstante, no es de manera alguna una panacea para los movimientos irregulares, y mejores y más numerosas oportunidades de reasentamiento no combatirán por sí solas esta tendencia. De manera similar, el reasentamiento no puede ni debe servir como sustituto de la protección eficaz en el país de primer asilo. Un reto importante para los Estados y el ACNUR es maximizar los dividendos que puede rendir el reasentamiento al mismo tiempo que se garantiza que el asilo siga siendo accesible, en términos aceptables, en los países de primer asilo.

## III. LA NECESIDAD DE DIVERSIFICAR EL REASENTAMIENTO

### *A. El entorno del reasentamiento*

11. Las actividades de reasentamiento inevitablemente se ven influidas por varios factores importantes. Las realidades externas y las presiones que compiten entre sí en el entorno del reasentamiento deben tomarse en cuenta en cualesquiera estrategias de soluciones que asignen un papel importante al reasentamiento. Entre éstas se pueden enumerar las que siguen:

    a. *Situaciones de refugiados prolongadas y cargas para los países de asilo*. En la actualidad, está claro que hay más refugiados necesitados de reasentamiento que cupos o recursos disponibles. La falta de resolución de las causas primarias de la huida, así como los recursos insuficientes de los países anfitriones, han hecho que muchos refugiados no puedan, durante largos períodos, ni repatriarse de manera segura ni integrarse localmente. Estas severas cargas sobre el régimen de protección en los países de primer asilo generan una extraordinaria presión sobre el proceso de reasentamiento. Los países que albergan a grandes números de refugiados por un período largo, sin que se vislumbre solución duradera, deben enfrentar los problemas económicos, sociales o de seguridad resultantes, los cuales pueden constituir cargas adicionales sobre estos Estados que tienen estructuras internas a menudo frágiles. Estos países anhelan cada vez más que el ACNUR instituya mecanismos para compartir las cargas y encuentre soluciones más expeditas.

    b. *La migración "administrada"u organizada y las tendencias de la globalización*. En muchas partes del mundo, el embrollo que se ha hecho entre la migración y el asilo ha vuelto más difícil el trabajo del ACNUR. La globalización, entre otras cosas, ha facilitado un nivel más elevado de movilidad. Las resultantes tendencias migratorias han influido en las percepciones de los gobiernos sobre el papel apropiado y la función del reasentamiento como elemento de la administración mundial de las migraciones internacionales. Los esfuerzos por limitar la migración de mano de obra, o incluso por expandirla, están afectando una vez más la visión que se tiene del reasentamiento. Se corre el peligro de que las características particulares de los refugiados, así como las obligaciones de los Estados según la Convención de 1951, se eclipsen en este proceso.

    c. *Los movimientos irregulares*. El manejo de la migración por medio de medidas crecientemente restrictivas ha contribuido a un aumento en los movimientos irregulares. Esto ha tenido un impacto negativo en el reasentamiento, ya que los países se muestran cada vez más reacios a aceptar a refugiados que se han trasladado irregularmente por temor a que ello estimule la migración ilegal y recompense a los traficantes de personas que obtienen enormes utilidades con esta práctica, alentándolos a seguir.

d. *Preocupaciones de seguridad*. Una mayor preocupación por la seguridad, luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, ha llevado a más severas restricciones a la admisión de refugiados en los principales países de reasentamiento. Algunos países han establecido leyes más restrictivas y otros requerimientos para los refugiados; otros han reducido el número de lugares de procesamiento e incrementado los registros de seguridad, extendiendo considerablemente el tiempo necesario para el procesamiento. Los compromisos antes asumidos por los países de reasentamiento, antes confiables, han sido lamentablemente otra víctima del 11 de septiembre. En vista de las incertidumbres que prevalecen en cuanto a cuotas, criterios y plazos, las oficinas del ACNUR enfrentan obstáculos al planear sus labores de reasentamiento para facilitar los recursos necesarios y presentar las candidaturas de manera oportuna.

e. *Fraudes en el procesamiento*. La condición de refugiado y los cupos para el reasentamiento son mercancías valiosas, sobre todo en países que sufren de pobreza aguda donde es fuerte la tentación de ganar dinero por cualquier medio. Esto torna al proceso del reasentamiento más vulnerable a los abusos. Esta vulnerabilidad crece en la medida que es más restringido el acceso y más reducidas las cuotas y oportunidades de reasentamiento. El ACNUR lo reconoce y está actuando vigorosamente para cumplir con sus responsabilidades y enfrentar todo caso de corrupción y fraude. La posibilidad de que se den abusos no debe ser, empero, motivo para reducir el reasentamiento mientras éste siga siendo necesario.

f. *La seguridad del personal*. Los factores arriba mencionados, en particular las cuestiones del tráfico y la corrupción, han contribuido a generar un entorno crecientemente inseguro para el personal de terreno del ACNUR. La posibilidad del reasentamiento genera fuertes expectativas por parte de muchos refugiados atrapados en el limbo. Las acciones para revelar los fraudes, junto con las expectativas frustradas por los procedimientos lentos, las emigraciones demoradas o el rechazo de las solicitudes de reasentamiento, están poniendo en riesgo la seguridad del ACNUR y sus socios en el terreno.

### *B. El camino a seguir: dilemas, retos y oportunidades*

12. Si bien el ACNUR realiza un esfuerzo concertado por diversificar los países de reasentamiento, la responsabilidad principal ha caído tradicionalmente en un número limitados de países. Dada la función polifacética del reasentamiento y su papel dentro de los planes integrales de protección en países y regiones específicos, no se puede dejar de insistir en la necesidad de fortalecer la capacidad de reasentamiento y expandir su base. El ACNUR está procurando alcanzar esta meta por medio de diversas actividades.

13. En primer lugar, la organización está implementando procedimientos para mejorar la gestión al nivel de terreno y uniformar el procesamiento de casos, comenzando por el registro, pasando por la determinación de la condición de refugiado, hasta llegar a la creación de procedimientos operativos uniformes para todas las etapas del procesamiento para el reasentamiento. El ACNUR también está colaborando con varios Estados para revisar y armonizar los criterios y procedimientos para el reasentamiento de modo que no sólo respondan a las necesidades graves de protección de refugiados individuales sino que también permitan una especificidad regional y el reasentamiento de grupos o categorías de refugiados que de otro modo no dispongan de una solución duradera.

14. Diversificar la base de los países de reasentamiento es un reto continuo. El número limitado de países de reasentamiento alrededor del mundo se traduce en un número limitado de opciones de reasentamiento para quienes lo necesitan. La base debe expandirse para diversificar las oportunidades

de reasentamiento. Entre las estrategias que sigue el ACNUR se cuentan medidas para consolidar los programas de países de reasentamiento emergentes al vincular "proyectos de hermanamiento" y destinar más recursos humanos y financieros a la creación de capacidad local. Se están promoviendo activamente nuevos programas de reasentamiento en países que se considera tienen la suficiente capacidad, incluyendo varios países europeos. El papel de los países tradicionales de reasentamiento y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos por diversificar la base de países de reasentamiento y consolidar los programas emergentes es crucial, sobre todo a la luz de su experiencia con respecto a la integración.

15. El ACNUR también está considerando cómo diversificar y mejorar el acceso de los refugiados a las oportunidades de reasentamiento sin importar su nacionalidad, ubicación o tipo de necesidad (fundamentada en la protección o como solución duradera). Claramente, es importante desalentar a los países para que no recurran al criterio del "potencial de integración". Las alianzas con organizaciones no gubernamentales se están fortaleciendo para mejorar el alcance y el acceso, en tanto que internamente la Oficina está tratando de ajustar las necesidades de personal de conformidad con estas metas.

16. Para que la solución del reasentamiento satisfaga las crecientes expectativas que está generando, debe resolverse la divergencia entre las políticas y expectativas de los diversos países de reasentamiento, así como la que existe entre estos países y el ACNUR. Los principales obstáculos incluyen el lento procesamiento de las solicitudes de reasentamiento y la mayor dificultad para reasentar a refugiados de ciertas nacionalidades. Como se mencionó anteriormente, otra preocupación es el tratamiento de los llamados "traslados secundarios de personas", quienes pueden verse sometidos a medidas restrictivas que limiten sus perspectivas de reasentamiento o reunificación familiar. Surge un problema cuando una persona es un refugiado prima facie (con base en los criterios más amplios que se aplican a los refugiados), pero se le rechaza su solicitud de reasentamiento argumentando que no satisface estrictamente los criterios de la Convención de 1951. Esto sucede más a menudo cuando el desplazamiento se da debido a la violencia generalizada o a los conflictos, a menudo agravados por otros elementos que contribuyen a la huída. Se alienta a los países de reasentamiento a armonizar sus criterios de reasentamiento de conformidad con el mandato del ACNUR, para que se tomen en cuenta debidamente las circunstancias específicas y necesidades de reasentamiento de los refugiados *prima facie*.

17. El responder al fraude sigue siendo una de las mayores preocupaciones del ACNUR. Si bien el riesgo no puede eliminarse del todo, minimizar su potencial es una prioridad del ACNUR. Se han dado varios pasos en los programas de protección y reasentamiento para mejorar los controles administrativos y el rendimiento de cuentas. Estos van desde la instrucción emitida por el Alto Comisionado a todo el personal del ACNUR en el manual *Gestión de actividades de protección* hasta la revisión de los capítulos del Manual de Reasentamiento para incluir directrices sobre los controles administrativos y una lista mínima de procedimientos operativos uniformes que incluyen mecanismos de control apropiados y claras líneas de responsabilidad. Los módulos de capacitación para los talleres regionales de protección y para el Programa de Aprendizaje de Reasentamiento y la Determinación de la Condición de refugiado se están modificando para incorporar elementos de rendimiento de cuentas. El ACNUR espera contar con la colaboración de los gobiernos y las ONG asociadas para mantener la integridad del proceso de reasentamiento. Se alienta a las contrapartes a compartir su pericia en la prevención del fraude, posiblemente apoyando al personal en una revisión de los procedimientos y participando en actividades de formación conjuntas.

18. Encontrar los recursos suficientes para diversificar el reasentamiento es otro reto persistente. Varios enfoques, como el Plan de Despliegue del ACNUR y la Comisión Católica Internacional sobre

Migraciones, ya se han implementado para llenar las lagunas en este campo. El ACNUR anima al pensamiento creativo por parte de sus socios tripartitos para desarrollar otras estrategias que respondan al problema de los recursos.

## IV. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

19. Expandir la función del reasentamiento para satisfacer las expectativas que hoy genera, tanto como isntrumento de protección, como solución duradera y mecanismo para compartir cargas, demanda lo siguiente:

- Un incremento en las actuales *cupos de reasentamiento*, con el cual los países que aún no han hecho establezcan programas de reasentamiento. Los socios tripartitos (el ACNUR, los Estados y las ONG) deben *involucrar activamente a nuevos países de reasentamiento* que cuenten con la suficiente capacidad y recursos, al mismo tiempo que ayudan a *consolidar la capacidad de los países de reasentamiento emergentes*, entre otras cosas por medio del establecimiento de "programas de hermanamiento".

- Una *diversificación de las nacionalidades de refugiados aceptados para ser reasentados,* en parte haciendo más ágiles los requerimientos para el procesamiento de solicitudes y mostrando una mayor flexibilidad en la definición de criterios, especialmente para refugiados que han permanecido en el limbo por años o para aquellos, dentro de poblaciones *prima fa*cie, que tienen necesidades particularmente apremiantes de protección en el país de asilo. El "potencial de integración" no debe desempeñar un papel determinante al considerar los casos de protección para reasentamiento.

- Una mejor *respuesta a las necesidades especiales identificadas y a las situaciones de emergencia,* de modo que refleje la urgencia de la situación y la creciente diversidad de las necesidades de reasentamiento.

- Un esfuerzo concertado por responder al problema de la *falta de recursos* disponibles para llevar a cabo actividades de reasentamiento, por ejemplo por medio del apoyo del Plan de Despliegue del ACNUR y la Comisión Católica, y la colaboración de expertos gubernamentales y no gubernamentales en reasentamiento para apoyar las operaciones de terreno del ACNUR.

- La reducción del potencial de *malos manejos* y la mejora de los métodos y mecanismos para eliminar la corrupción y el fraude.

El logro completo de estos objetivos claves es, sobra decirlo, una responsabilidad de todos los involucrados: los Estados, el ACNUR y las ONG asociadas.

*Traducción realizada por la Unidad Legal Regional.*