



Módulo Autoformativo:

Programa de Aprendizaje de Reasentamiento

Octubre, 2009

UNIDAD 1:

El reasentamiento en contexto: Protección internacional y soluciones duraderas

Objetivos

A menudo se ha descrito el reasentamiento como un instrumento de protección internacional, así como una solución duradera y un instrumento de distribución de la carga y una responsabilidad internacional. Por lo tanto, es útil tener conciencia de lo que significan cada uno de estos conceptos. Sin embargo, ésta sólo es una razón. Como veremos en las siguientes unidades, es importante comprender la situación de la protección en el país de origen y en el país de acogida a fin de determinar si debe recurrirse al reasentamiento.

El ACNUR ha introducido una serie de herramientas para garantizar que todo el personal tenga un conocimiento básico de la protección internacional y de las soluciones duraderas, entre las que se destaca “*El ACNUR y la protección internacional: Programa de Iniciación a la Protección*”¹. Esta unidad debe servir en gran parte como un examen y ayudar a establecer el contexto para comprender el reasentamiento. Además de esbozar el mandato del ACNUR y de proporcionar una visión general básica de la protección internacional y las tres soluciones duraderas, la unidad examina algunos de los desafíos actuales del régimen de protección internacional.

Al final de esta unidad, usted debería poder:

- explicar el mandato del ACNUR;
- examinar la protección internacional en términos generales;
- describir las tres soluciones duraderas y algunos principios generales aplicables a ellas, y
- esbozar algunos de los principales retos actuales del régimen de protección internacional.

¹ Primera edición, 2006. Es una herramienta de aprendizaje en forma electrónica y uno de los programas obligatorios de capacitación del ACNUR.

El administrador del Programa de Enseñanza designado recomendará en cuánto tiempo podría completarse esta unidad.

Creación del ACNUR

El ACNUR fue creado el 1 de enero de 1951 mediante la Resolución 319 (IV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas², inicialmente por un período de tres años. Aunque anteriormente se habían establecido organizaciones y organismos para hacer frente a los problemas de los refugiados, el ACNUR representó la primera organización con un mandato mundial para ayudar a los refugiados. Aunque su mandato se definió con alcance mundial, el límite de los tres años de plazo reflejaba que las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial pesaban fuertemente sobre los Estados. Sin embargo, su mandato se fue extendiendo de forma temporal por medio de sucesivas resoluciones de la Asamblea General hasta 2003, cuando se garantizó su existencia hasta tanto el problema de los refugiados sea resuelto.

Las funciones básicas del ACNUR, según define su Estatuto, son la prestación de protección internacional a los refugiados y encontrar soluciones duraderas para ellos.

La labor del ACNUR es humanitaria, social y apolítica. Su Estatuto, aprobado en 1950³, define las funciones del ACNUR de proporcionar protección internacional a los refugiados y ayudar a los gobiernos a encontrar soluciones duraderas para ellos. Estas dos funciones, la protección internacional y la identificación de soluciones duraderas, pueden considerarse las funciones básicas del ACNUR, a pesar de que posteriores resoluciones de la Asamblea General de la ONU han ampliado su mandato. Esas ampliaciones de mandato se han relacionado, en particular, con las personas de interés del ACNUR.

El Comité Ejecutivo del ACNUR actúa como comité consultivo y cuenta con el apoyo de un Comité Permanente.

El Alto Comisionado es elegido cada cinco años por la Asamblea General de Naciones Unidas. Esa persona le presenta un informe anual a la Asamblea General y al Comité Económico y Social (ECOSOC) y sigue sus directivas políticas. Le asiste el Comité Ejecutivo (ExCom) del Programa del Alto Comisionado, que fue creado en 1958 y está constituido por Estados miembros de las Naciones Unidas con interés en los asuntos de los refugiados⁴. El Comité Ejecutivo se reúne una vez al año para asesorar al Alto Comisionado sobre cuestiones de política, *inter alia*, mediante la adopción de conclusiones sobre protección internacional y la toma de decisiones sobre cuestiones presupuestarias. Cuenta con el

² Aprobada el 3 de diciembre de 1949.

³ Anexo a la Resolución 428 (V) de la Asamblea General de la ONU, de 14 de diciembre de 1950.

⁴ En 2007 el Comité Ejecutivo estaba compuesto por 72 Estados miembros.

apoyo de un Comité Permanente que se reúne normalmente tres veces al año.

Protección internacional

La protección internacional significa, ante todo, asegurar la admisión de los refugiados a un país de asilo y garantizar el respeto de sus derechos según lo establecido en el derecho internacional, hasta que se encuentre una solución duradera.

Definición de
protección
internacional

La protección internacional se puede definir como:

“Todas las acciones encaminadas a garantizar la igualdad de acceso y el disfrute de los derechos de las mujeres, hombres y niños que son del interés del ACNUR, de conformidad con los cuerpos de ley pertinentes (incluido el derecho internacional humanitario, el derecho de los derechos humanos y el derecho de los refugiados).”⁵

El marco jurídico internacional

Derecho
internacional de los
refugiados

La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (en lo sucesivo la Convención de 1951) representa el instrumento básico del derecho internacional de los refugiados. En ella se establece quién es un refugiado y las normas para su tratamiento. En la Convención de 1951 por primera vez los Estados acordaron una definición universal de refugiado. Hasta ese momento, los refugiados habían sido definidos principalmente por su grupo étnico o nacional u origen.

La Convención de
1951, junto con su
Protocolo de 1967,
es el instrumento
básico del derecho
internacional de los
refugiados.

Sin embargo, a diferencia del Estatuto del ACNUR, la Convención de 1951 se limitó inicialmente a las personas que se convirtieron en refugiados como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951, lo que reflejaba el objetivo principal de los Estados de hacer frente a las secuelas de la Segunda Guerra Mundial. También les permitió a los Estados aplicar una restricción geográfica, lo que limitaba su alcance a los refugiados europeos. No obstante, a pesar de las restricciones establecidas en la Convención de 1951 y habida cuenta de su mandato global, el ACNUR fue capaz de intervenir en los años anteriores al Protocolo de 1967 para brindar protección internacional a los refugiados húngaros después de la sublevación en 1956, a los refugiados chinos en Hong Kong y a los refugiados que huyeron como consecuencia de la guerra por la independencia de Argelia.

⁵ ACNUR, *Introducción a la Protección Internacional*, Módulo autoformativo, 1 de enero de 2005, p. 157.

En consonancia con los cambios en el enfoque global, en particular los desafíos vinculados a las corrientes de refugiados resultantes de la descolonización de África, se adoptó el Protocolo de 1967 a fin de levantar las restricciones en la aplicación de la Convención de 1951.

Una serie de instrumentos de “derecho blando” complementa la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.

Además de estos instrumentos de “derecho duro”, hay una serie de fuentes de “derecho blando” del derecho internacional de los refugiados. Si bien no son vinculantes, indican cómo está evolucionando el derecho de los refugiados y reflejan un cierto compromiso político para abordar las cuestiones de los refugiados. Estos incluyen, *inter alia*, la *Declaración sobre el Asilo Territorial* aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1967, otras resoluciones de la Asamblea General y del ECOSOC, y las Conclusiones sobre la Protección Internacional aprobadas por el Comité Ejecutivo.

Instrumentos jurídicos regionales relativos a los refugiados

Otros instrumentos jurídicos regionales reflejan la evolución en el derecho de los refugiados. Estos instrumentos han ampliado, en parte, la definición y los derechos otorgados a los refugiados en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. Tal vez no deba sorprender que la Organización para la Unidad Africana (OUA, hoy Unión Africana) fuera la primera en adoptar, en 1969, un convenio regional que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África (en adelante, Convención de la OUA de 1969), tras celebrar consultas con el ACNUR. La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, de 1984, es también un importante instrumento regional de protección de los refugiados, al igual que los Principios de Bangkok sobre el Estatuto y el Trato de los Refugiados, de 1966, actualizados en 2001.

Definición de refugiado en los instrumentos internacionales

La definición de refugiado ha evolucionado un tanto con el tiempo, y las definiciones en algunos instrumentos regionales del derecho de los refugiados son más amplias que las de la Convención de 1951. La definición de refugiado, de acuerdo con la Convención de 1951, es la siguiente:

Definición de refugiado de la Convención de 1951

Un **refugiado** es cualquier persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su

residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”⁶.

En consonancia con la evolución de algunos de los instrumentos regionales que fueron aprobados posteriormente, la propia definición del mandato del refugiado del ACNUR ha evolucionado mediante las Resoluciones de la Asamblea General, que van más allá de la definición que figura en su Estatuto:

Definición de refugiado en virtud del mandato del ACNUR

- Un refugiado es cualquier persona que se encuentre fuera de su país de origen o residencia habitual y no pueda o no quiera regresar a él debido a:
 - • un temor fundado de persecución por uno de los motivos establecidos en la Convención de 1951, o
 - • amenazas graves e indiscriminadas contra su vida, integridad física o libertad a causa de la violencia generalizada o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público.⁷

Formas complementarias de protección

La definición de refugiado del ACNUR es así más amplia que la establecida en la Convención de 1951 y está más en consonancia con las definiciones que figuran, *inter alia*, en la Convención de la OUA de 1969 y en la Declaración de Cartagena de 1984. Aun cuando los Estados no han accedido a esta definición más amplia de refugiado, y, por lo tanto, no están obligados a ella, con frecuencia han dado permiso, por ejemplo, para que las personas que huyen de un conflicto generalizado permanezcan en su territorio, aunque con un estatuto diferente. Sea cual sea el nombre dado por un Estado al estatuto, el ACNUR se ha referido a esto como una forma “complementaria” de protección, que complementa la protección concedida en virtud de la Convención de 1951.

Importante: Cuando hablamos de los refugiados en este programa de aprendizaje, nos referiremos a la definición en virtud del mandato del ACNUR, a menos que se especifique lo contrario.

Exclusión de la protección de refugiado

Las definiciones de refugiado se refieren a la denominada “cláusula de inclusión”, que define *positivamente* quién es un refugiado. Sin embargo, algunas personas quedan excluidas de la condición de refugiado. Esto incluye a las personas que

⁶ Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 1(A)(2), Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, Convención de la OUA de 1969, Declaración de Cartagena de 1984.

⁷ ACNUR, *Introducción a la Protección Internacional*, Módulo autoformativo, 1 de enero de 2005, p. 13.

podrían considerarse perseguidores y que han cometido uno o más de los siguientes delitos:⁸

- un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad;
- un grave delito común antes de ser admitido en el país de asilo;
- actos contrarios a las finalidades y los principios de las Naciones Unidas.

Estos criterios se denominan “cláusulas de exclusión”. Las personas que cumplen estos criterios son “excluibles” y no se beneficiarán de los derechos de los refugiados, incluso si cumplen los requisitos de inclusión.

Cláusulas de cesación

Además, tanto la Convención de 1951 como el Estatuto contemplan las llamadas “cláusulas de cesación”, o situaciones en que cesa la condición de refugiado, generalmente porque los refugiados han encontrado una solución duradera.

La situación de los solicitantes de asilo

Independientemente del procedimiento formal, el reconocimiento como refugiado es declarativo y no constitutivo, es decir, no “hace” que los solicitantes de asilo sean refugiados. Por lo tanto, los solicitantes de asilo se benefician de una serie de derechos de “refugiado” antes de ser reconocidos oficialmente como tales.

Procedimientos para el reconocimiento de los refugiados:
- procedimientos de determinación individual del refugiado
- determinación de grupo *prima facie*.

Los refugiados pueden ser reconocidos mediante procedimientos de determinación individuales o, en ausencia de prueba en contrario, procedimientos de determinación de grupo sobre una base *prima facie*. Este último enfoque se usa a menudo en situaciones de afluencia masiva, cuando los motivos de huida son generalmente conocidos y el número de llegadas no haría más que sobrecargar la capacidad de determinar el estatuto de refugiado a título individual. Dado que esto se refiere a menudo a la violencia generalizada o indiscriminada, la determinación de grupo *prima facie* es más fácil de aplicar en los Estados que aceptan una definición más amplia de la condición de refugiado, que incluye la violencia generalizada o indiscriminada. Los Estados que no aplican una amplia definición de refugiado a menudo optan por conceder protección temporal en lugar del reconocimiento como refugiado o una forma complementaria de protección. Sin embargo, las personas que gozan de protección temporal deben ser capaces de seguir los procedimientos individualizados durante la protección temporal o después de que ésta se levante.

⁸ Convención de 1951, artículo 1(F) (a)-(c). Vamos a mirar con mayor detalle las disposiciones de inclusión y de exclusión en la Unidad 5.

Otras ramas pertinentes del derecho internacional

Otras ramas pertinentes del derecho internacional incluyen:

- El derecho internacional de los derechos humanos
- El derecho internacional humanitario, aplicable en los conflictos armados
- El derecho penal internacional.

Los derechos de los refugiados consagrados en los instrumentos específicos de refugiados se complementan con otras ramas del derecho internacional, incluidos el derecho de los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho penal internacional.

El derecho internacional de los derechos humanos es un importante complemento del derecho internacional de los refugiados. El derecho a buscar asilo está reconocido como un derecho humano fundamental y es, en efecto, una disposición de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁹. Si bien el derecho de los derechos humanos en general no está dirigido específicamente a los refugiados, de igual forma resume y desarrolla derechos adicionales que los refugiados deben disfrutar, junto con las demás personas. Por lo tanto, complementa el derecho internacional de los refugiados y define normas adicionales. El derecho internacional de los derechos humanos también es importante en la definición de la política del ACNUR sobre una serie de cuestiones que no necesariamente figuran en el derecho internacional de los refugiados, tales como las normas del debido proceso en el procedimiento de asilo, las condiciones de detención, las condiciones de acogida en general y los derechos de los niños y las mujeres.

Principios clave

El principio de no devolución (*non-refoulement*)

Clave para la protección de los refugiados, es el derecho a no ser devuelto en modo alguno a un país o territorio donde su vida o libertad podría verse amenazada por uno de los motivos contemplados en la Convención de 1951¹⁰. Esto se conoce como el principio de no devolución (*non-refoulement*) y es la piedra angular del derecho internacional de los refugiados. Este principio forma también parte del derecho internacional de los derechos humanos, según el cual ninguna persona podrá ser devuelta a un país o territorio en el que esté en riesgo de sufrir tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes¹¹. Por

⁹ Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en la Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Véase el artículo 14.

¹⁰ Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 33.

¹¹ Véase, *inter alia*, la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984, artículo 3. El Comité de Derechos Humanos también ha interpretado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 a fin de reflejar el principio de no devolución, así como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el artículo 3 de la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, también conocido como el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

otra parte, en general se considera la no devolución como un principio de derecho internacional consuetudinario, y por tanto vinculante para los Estados, incluso para aquellos que no han firmado las convenciones pertinentes de refugiados o de derechos humanos.

La responsabilidad de
brindar protección
internacional

Al ratificar los instrumentos pertinentes del derecho de los refugiados y del derecho de los derechos humanos, tanto internacionales como regionales, los Estados aceptan obligaciones concretas. En principio, tienen la responsabilidad primordial de proporcionar protección a sus ciudadanos y el derecho internacional de los derechos humanos es relevante en la determinación de los derechos y las normas de trato. Sin embargo, por definición, los refugiados son personas que no pueden disfrutar de dicha protección y, por lo tanto, tienen una mayor necesidad de protección internacional. Una vez que surge esa necesidad, la responsabilidad primordial de brindar protección internacional se transfiere al Estado donde el refugiado ha solicitado asilo.

Tipos de actividades
en que participa el
ACNUR

El ACNUR tiene el mandato de proporcionar protección internacional en el ámbito mundial. Como hemos visto ya, este mandato podrá superar las responsabilidades asumidas por los Estados en este sentido. En particular, cuando los Estados no pueden o no desean proporcionar protección internacional, el ACNUR puede brindar protección directa con su presencia, vigilancia y mediante amplios programas de asistencia humanitaria. Algunas de las actividades que también realiza el ACNUR para garantizar la protección internacional son las siguientes:

- promueve la ratificación y vigila la aplicación de convenios internacionales para la protección de los refugiados a nivel mundial, regional y nacional para garantizar que los refugiados sean identificados y se les conceda el estatuto y las normas de trato adecuados en su país de asilo;
- garantiza con las autoridades nacionales, y a través de ellas, la seguridad y el bienestar de los refugiados en los países de asilo;
- garantiza que se satisfagan las necesidades de niños, mujeres y hombres refugiados, en particular las necesidades específicas, por ejemplo, de los sobrevivientes de la violencia, las mujeres que son cabeza de familia, los ancianos y de los niños que hubieran sido reclutados por la fuerza como soldados y/o separados de sus familias;
- promueve, con los gobiernos y con otros organismos de las Naciones Unidas e internacionales, las medidas para eliminar las causas de los movimientos de refugiados, a fin

de establecer condiciones que les permitan regresar con seguridad a sus hogares;

- facilita, ayuda y vigila la seguridad y la dignidad de la repatriación voluntaria, cuando ésta sea posible;
- cuando la repatriación voluntaria no es factible, promueve otras soluciones duraderas como la integración local o el reasentamiento, siempre que sea posible y apropiado.

Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados

En virtud de la Convención de 1951, los Estados están obligados a cooperar con el ACNUR.

En consonancia con su mandato, el ACNUR ha publicado, entre otras obras, un *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*¹², así como directrices sobre temas relacionados con la protección internacional. Éstas pueden referirse a asuntos jurídicos relacionados con la interpretación de las disposiciones de la Convención de 1951, o de política y operacionales, como las necesidades especiales de protección de los niños refugiados. A menudo se hace referencia a estas disposiciones en los tribunales y otros organismos nacionales que resuelven problemas de asilo, y tienen un peso considerable. En consonancia con la Convención de 1951, los Estados están obligados a cooperar con el ACNUR en la aplicación de la Convención¹³. Además de los Estados, otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales (ONG) prestan apoyo y refuerzan el marco internacional de protección.

Soluciones duraderas

Las tres soluciones duraderas son:
- repatriación voluntaria
- integración local
- reasentamiento

Buscar y proporcionar soluciones duraderas a los problemas de los refugiados constituye un elemento esencial de la protección internacional. La búsqueda de soluciones duraderas ha sido una parte central del mandato del ACNUR desde su creación. Las soluciones duraderas disponibles incluyen la repatriación voluntaria, la integración local en el país de asilo y el reasentamiento en terceros países de asilo.

No hay ninguna jerarquía formal entre las soluciones duraderas. Mientras que en los primeros años de existencia del ACNUR el reasentamiento y la integración local parecían ser las soluciones duraderas más viables para muchos refugiados, con el tiempo, la mayoría de ellos han buscado y logrado la

¹² Publicado en 1979 a petición de los Estados; versión reeditada emitida en enero de 1992. (El Manual fue publicado por primera vez en español en enero de 1988. La última publicación es de diciembre de 1992.)

¹³ Véase el artículo 35 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

No hay ninguna jerarquía formal, aunque la repatriación voluntaria ha sido la solución preferida en la mayoría de los casos. Sin embargo, las tres soluciones duraderas son, complementarias y se pueden aplicar en cualquier momento.

repatriación voluntaria. Por lo tanto, numerosos documentos, incluyendo las Conclusiones del Comité Ejecutivo, han identificado, a la repatriación voluntaria como la solución preferida. No obstante, las tres soluciones son de naturaleza complementaria y, cuando se aplican en conjunto, pueden constituir una solución viable y una estrategia global para resolver la situación de los refugiados.

Cualquiera que sea la solución identificada, su éxito dependerá de que todas las partes interesadas trabajen en asociación.

Repatriación voluntaria

La repatriación voluntaria es el retorno de los refugiados a su país de origen en condiciones de seguridad y dignidad, con base en su decisión libre y fundamentada. Cuando las condiciones imperantes permiten el retorno, se considera que la repatriación es la solución más beneficiosa. Les permite a los refugiados reanudar sus vidas en un ambiente familiar, bajo la protección y el cuidado de su país de origen. Sin embargo, cuando no se cumplen estas condiciones puede que los retornos no sean sostenibles y los refugiados podrían tratar de volver al país de asilo.

La repatriación voluntaria se basa, *inter alia*, en el Estatuto, así como en Resoluciones de la Asamblea General y Conclusiones del Comité Ejecutivo.

Las responsabilidades del ACNUR para facilitar o promover la repatriación voluntaria se derivan de su Estatuto. Aunque la Convención de 1951 no habla directamente de la repatriación voluntaria, sus cláusulas de cesación son pertinentes¹⁴. Las Resoluciones de la Asamblea General han reafirmado el papel del ACNUR a este respecto y las Conclusiones del Comité Ejecutivo han articulado los principios y normas internacionales relativas a la repatriación voluntaria. El ACNUR elaboró el *Manual sobre repatriación voluntaria: protección internacional*¹⁵ que establece los principios básicos en la materia. Durante una operación de repatriación voluntaria, el ACNUR a menudo suscribe acuerdos específicos con los Estados interesados para establecer los principios y normas de trato en esa operación.

Garantizar que se cumplan las condiciones para el retorno es a menudo un desafío importante, en especial en situaciones posteriores a los conflictos, donde puede haberse firmado un acuerdo de paz, pero aún pueden tomar un tiempo considerable el cese completo de la violencia; el restablecimiento de la normalidad política, económica y social; la rehabilitación del

¹⁴ Véanse en particular los artículos 1C (4), 1C (5) y 1C (6) de la Convención de 1951. La Convención de la OUA de 1969 sí se refiere explícitamente a la repatriación voluntaria.

¹⁵ Publicado en 1996, está en proceso de actualización.

sistema jurídico y judicial; el respeto de los derechos humanos y la estabilidad a largo plazo. La capacidad de absorción en el país de origen es otra consideración importante para prevenir el desplazamiento interno, sobre todo cuando la situación de seguridad ha mejorado sólo en algunas partes del país.

Como regla general, el ACNUR debe estar convencido de que el refugiado ha recibido asesoramiento y su decisión de repatriarse se ha fundamentado en información objetiva respecto a la situación en su país de origen. La decisión de los refugiados de repatriarse no debe ser coaccionada por factores como la situación de asilo en el país de acogida, la falta o la reducción de la asistencia, o amenazas contra su familia o sus bienes en su país de origen.

El retorno en
condiciones de
seguridad y dignidad

En consonancia con el marco jurídico internacional, el ACNUR entiende el retorno “en condiciones de seguridad y dignidad” en el sentido de volver en y hacia condiciones de seguridad física, jurídica y material, con pleno restablecimiento de la protección nacional. Lo ideal es que los refugiados puedan regresar a su antiguo lugar de residencia.

Retorno seguro: Es el que tiene lugar en condiciones de seguridad jurídica (como amnistías o garantías públicas de seguridad personal, integridad, no discriminación y libertad del temor a la persecución o castigo a su retorno); seguridad física (incluida la protección contra ataques armados y rutas libres de minas, o al menos asentamientos demarcados); y seguridad material (acceso a la tierra o a medios de subsistencia).

Retorno con dignidad: El concepto de dignidad es menos evidente que el de seguridad. La definición de “dignidad” en el diccionario es la cualidad de ser “digno de honor y respeto”. En la práctica, la dignidad significa que los refugiados no son maltratados; pueden regresar sin condiciones o bien de manera espontánea a su propio ritmo; no son arbitrariamente separados de su familia; son tratados con respeto y plena aceptación por sus autoridades nacionales, y disponen del restablecimiento pleno de sus derechos¹⁶.

Seguridad física

Las autoridades nacionales deben garantizar la **seguridad física**, para lo cual pueden necesitar del apoyo de la comunidad internacional. De la inseguridad general se pueden derivar amenazas, pero también puede haber amenazas dirigidas en concreto contra los repatriados, con lo que la capacidad de las autoridades nacionales para garantizar la seguridad y defender

¹⁶ Manual de repatriación voluntaria: protección internacional, ACNUR, 1996, sección 2.4.

la ley y el orden es una consideración importante. Además, aun cuando la situación general de seguridad haya mejorado, puede haber bolsones donde no se pueda garantizar la seguridad física. La presencia de minas terrestres, por ejemplo, también puede plantear amenazas.

Seguridad jurídica

En particular en situaciones posteriores a los conflictos, a menudo se tienen que crear o reformar los sistemas **jurídicos** y judiciales a fin de eliminar obstáculos jurídicos y administrativos a la repatriación. Por ejemplo, puede ser necesario garantizar el reconocimiento personal y el estado civil (incluida la ciudadanía), así como la devolución de los bienes o una indemnización adecuada cuando esto sea posible. Otro tipo de medida de seguridad jurídica para el retorno de los refugiados es la amnistía contra la persecución por haber huido o, por ejemplo, por evitar la conscripción militar. Las amnistías pueden cubrir diferentes delitos, pero los autores de delitos de guerra o contra la humanidad no deben ser amnistiados.

Seguridad material

La **seguridad material** supone el acceso no discriminatorio a los medios de vida y los servicios básicos, como alimentos, agua, atención de salud y educación. Estos servicios deben estar acompañados por medios de autosuficiencia para asegurar que la reintegración sea sostenible. Como se señaló anteriormente, la capacidad de absorción en el país de origen puede ser un factor importante por considerar (en especial en una situación posterior al conflicto).

La facilitación frente a la promoción de la repatriación voluntaria

Aunque no se cumplan todas las condiciones de seguridad, el ACNUR puede ayudar a la repatriación voluntaria o facilitarla si una parte de la población de refugiados expresa un fuerte e informado deseo de regresar, o si de todos modos se estuvieran produciendo retornos. Sin embargo, el ACNUR no *promoverá* este tipo de retorno, a menos de que se cumplan las condiciones señaladas anteriormente.

El ACNUR ha desarrollado una serie de indicadores para medir si puede facilitar o promover la repatriación voluntaria y en qué medida. Estos incluyen la verificación de factores objetivos, tales como la existencia o la posibilidad de conversaciones de paz y las condiciones de seguridad y las salvaguardias contra los malos tratos en el país de origen. También debe haber evaluaciones de la voluntariedad, que incluyan el examen de si los refugiados han basado su decisión en información objetiva sobre las condiciones en su país de origen, o se vieron obligados de algún modo (por ejemplo, mediante la reducción de la asistencia en el país de asilo). El anexo de la presente unidad incluye una lista más detallada de los indicadores para

la repatriación voluntaria y el alcance de la participación del ACNUR¹⁷.

El ACNUR podrá realizar las siguientes actividades para facilitar o promover la repatriación voluntaria:

- difundir información sobre las condiciones en el país de origen;
- verificar el carácter voluntario de los retornos;
- suministrar documentación y transporte, según sea necesario;
- proporcionar apoyo material y financiero inmediato cuando sea necesario;
- dar seguimiento y participar en los esfuerzos por asegurar una reintegración sostenible¹⁸.

En general, el ACNUR trabaja para asegurar una reintegración sostenible mediante ayuda de emergencia a corto plazo o asistencia humanitaria. Es importante establecer la conexión entre la asistencia humanitaria y un trabajo tendiente al desarrollo a más largo plazo. Por lo tanto, el ACNUR procura coordinar su labor con otros organismos de las Naciones Unidas y los agentes de desarrollo del Estado para crear una tersa transición entre las actividades de asistencia y las de desarrollo, en parte por medio del enfoque de las “4 erres”: repatriación, reintegración, rehabilitación y reconstrucción. Si bien el ACNUR lleva la iniciativa en las actividades relacionadas con la repatriación, otros organismos de las Naciones Unidas y el Banco Mundial están estrechamente relacionados con las etapas iniciales del retorno. Esto ayuda a garantizar que los primeros esfuerzos se integren en las agendas de desarrollo, y las necesidades de los repatriados se reflejen en los planes a más largo plazo.

Si bien, por lo general, es posible la repatriación voluntaria puede que no sea adecuada para toda la población de refugiados. Una o ambas de las otras dos soluciones duraderas pueden aún ser más apropiadas.

Integración local

Las 4 erres:
repatriación,
reintegración,
rehabilitación y
reconstrucción

¹⁷ Entre ellos se incluyen un proyecto de “Lista de comprobación de factores que pueden influir en la repatriación” y un “Marco de planificación del retorno voluntario: Criterios del ACNUR, parámetros de referencia, papel y actividades para el retorno de los refugiados y los desplazados internos”.

¹⁸ Véase también ACNUR, Manual para las actividades de repatriación y reintegración, de mayo de 2004.

La integración local se basa en el Estatuto.	La integración local, otra solución duradera disponible para los refugiados, está también reconocida en el Estatuto del ACNUR. Se refiere a su asentamiento permanente en el país en el que buscaron asilo.
La Convención de 1951 y la integración local	La Convención de 1951 prevé un marco para la protección de los refugiados que sea propicio a la integración local en los países de asilo. La lógica del marco de la Convención es que, con el paso del tiempo, los refugiados deben poder disfrutar de una gama más amplia de derechos, al fortalecerse sus vínculos con el Estado de acogida. En este sentido, la Convención de 1951 proporciona una base sólida a los refugiados con la que progresivamente pueden reclamar su independencia social y económica para proseguir con sus vidas. Esto incluye, entre otras cosas, el derecho a la libertad de circulación, el acceso al mercado de trabajo, la educación, la salud y otros servicios sociales. No menos importante, la Convención de 1951 prevé la facilitación de los procedimientos de naturalización en el país de asilo.
El proceso de integración local	Si la integración local es una solución viable, se requiere (i) un acuerdo con el país de acogida en cuestión y (ii) un entorno que se base en los recursos que los refugiados traen consigo. Ambos factores contribuyen de forma implícita a la prevención de nuevos desplazamientos. La integración local debe ser vista como un proceso gradual que se lleva a cabo en tres ámbitos: ▪ jurídico: a los refugiados se les concede en forma Progresiva una amplia gama de derechos (similares a los de los ciudadanos), que conducen finalmente a la residencia permanente y tal vez a la ciudadanía; ▪ económico: los refugiados gradualmente dependen cada vez menos de la ayuda del país de asilo o de la asistencia humanitaria y son cada vez más autosuficientes para mantenerse a sí mismos y contribuir a la economía local; ▪ social y cultural: la interacción entre los refugiados y la comunidad local les permite a los refugiados participar en la vida social de su nuevo país sin temor a la discriminación o la hostilidad.
Desafíos para la integración local	El proceso de integración puede ser más difícil para los refugiados que para quienes deciden emigrar al Estado de acogida, porque los problemas médicos, los traumas y un medio ambiente socioeconómico y cultural potencialmente más difícil pueden representar una carga desproporcionada para los refugiados. Por lo tanto, para facilitar su integración puede ser necesario realizar esfuerzos especiales.

Refugiados para los
que la integración
local puede ser
especialmente
apropiada

Los Estados con sistemas de asilo desarrollados han utilizado la integración local como la principal solución duradera para los refugiados reconocidos y con ello evitar situaciones prolongadas. No obstante, existe una tendencia creciente en muchos países a centrarse más en el cese del estatuto de refugiado y la repatriación, mediante la concesión de formas de asilo más limitadas y temporales. Este proceso a menudo retrasa o renuncia a la consecución de la integración local.

En los Estados que carecen sistemas de asilo desarrollados, las condiciones socioeconómicas generales, el deseo de proteger los escasos recursos, el riesgo de problemas de seguridad, las preocupaciones sobre la migración y el antagonismo potencial hacia los refugiados han impedido la integración local. Estas cuestiones son especialmente importantes porque las grandes poblaciones de refugiados en su mayoría se encuentran en países en desarrollo y pobres.

A pesar de los retos, la integración local es una faceta importante de las estrategias de solución duradera para las situaciones de los refugiados, en particular aquellas de naturaleza prolongada. Si bien muchos refugiados pueden optar voluntariamente por la repatriación, algunos pueden beneficiarse del reasentamiento, mientras que la integración local puede ser la solución duradera preferida para otros. Los refugiados que no están dispuestos a repatriarse pueden incluir a aquellos que sufrieron graves traumas en el país de origen o que han alcanzado un considerable grado de integración socioeconómica y, por ejemplo, han establecido estrechos lazos familiares, sociales, culturales y económicos en su país de asilo. La integración local también puede ser adecuada para los refugiados que han nacido en los países de asilo, que no tienen vínculos con el país de origen de sus padres y que pueden, a la larga, correr el riesgo de convertirse en apátridas *de facto*, si no *de jure*. Las Conclusiones del Comité Ejecutivo han reconocido esta preocupación.

Las condiciones que deben estar presentes para que la integración local pueda ser una solución duradera viable, incluyen: condición legal; permisos de residencia progresivamente de más largo plazo; acceso a los derechos civiles, culturales y económicos así como aumento de los derechos políticos; una situación económica viable y actitudes receptivas en la comunidad de acogida. El ACNUR ha

elaborado indicadores para medir el grado en que la integración local es factible (véase el anexo a esta unidad)¹⁹.

Beneficios de la integración local para los países de acogida

La integración local también puede proporcionar beneficios para el país de acogida, así como a los refugiados. Los países se benefician por lo siguiente:

- las competencias y la diversidad cultural que los refugiados pueden llevar consigo pueden ayudar y enriquecer al país de acogida;
- la presencia de refugiados puede atraer recursos de la comunidad internacional que de otra forma no estarían disponibles para la población local;
- los vínculos étnicos, culturales o lingüísticos con la comunidad local pueden aumentar las posibilidades de éxito de la integración local.

Desarrollo mediante la Integración Local (DIL)

Marco de soluciones duraderas para los refugiados y personas de interés

Es muy importante establecer un marco de distribución de la carga y las responsabilidades internacionales para aumentar la capacidad de los Estados de acogida de ayudar a los refugiados en su integración. El ACNUR puede facilitar el proceso y reunir a los actores pertinentes para diseñar y aplicar programas coordinados para ayudar a la integración de los refugiados. De forma similar al concepto de las “4 erres” en el ámbito de la repatriación voluntaria, el ACNUR elaboró la iniciativa de “Desarrollo mediante la Integración Local” (DIL), que reúne a los agentes de desarrollo para garantizar un enfoque integral y la financiación para apoyar al Estado de acogida con la integración local de los refugiados. Tanto el DIL como las “4 erres” se han integrado como parte de un *Marco mundial de soluciones duraderas para los refugiados y personas de interés*²⁰.

Reasentamiento

El reasentamiento es el traslado de los refugiados desde los países donde han buscado asilo a otro Estado que haya accedido a admitirlos como refugiados y a concederles la residencia permanente. Es la tercera solución duradera que el ACNUR tiene el mandato de poner en práctica, en cooperación con los Estados, tal como se desprende de su Estatuto y como figura en subsiguientes Resoluciones de la Asamblea General de la ONU.

¹⁹ Proyecto sobre Puntos de referencia e indicadores y normas para medir el progreso del programa de integración local, preparado por PBLPS/DOS y SOSS/DIPS, ACNUR, 12 de octubre de 2006.

²⁰ ACNUR, Grupo Básico sobre Soluciones Duraderas, mayo de 2003.

El reasentamiento no es un derecho y los Estados no tienen obligación alguna de aceptar el reasentamiento de refugiados.

El reasentamiento no es un derecho y los Estados no tienen obligación alguna de aceptar el reasentamiento de refugiados. La posibilidad de que los refugiados sean reasentados depende de los criterios de admisión del tercer Estado, así como de la voluntad del país de asilo de permitirles salir. El reasentamiento es, por definición, una importante herramienta para repartir la carga y la responsabilidad de los Estados.

Desde los primeros años de existencia del ACNUR y hasta la década de 1980, el reasentamiento se consideró una solución duradera a disposición de un gran número de personas. Por ejemplo, a raíz de los conflictos de Indochina más de 700,000 vietnamitas fueron reasentados en terceros países, después de haber recibido protección temporal en países de la región.

Refugiados para quienes el reasentamiento puede ser especialmente adecuado

Actualmente, el reasentamiento se considera una solución duradera para un número relativamente menor de refugiados. Las razones son complejas y se explican en parte por el cambio socioeconómico mundial y la dinámica geopolítica. Sin embargo, tiene un papel fundamental, sobre todo para aquellos cuya vida, libertad, seguridad, salud u otros derechos humanos fundamentales están en riesgo en el país donde buscaron protección internacional. En los casos en que la integración local no es una opción y no es posible la repatriación voluntaria en un futuro cercano, el reasentamiento puede ser la única solución disponible, en especial en situaciones de refugiados prolongadas. De esta forma, el reasentamiento es un instrumento importante de protección internacional, al igual que una solución duradera.

El reasentamiento puede tener también un valor estratégico; su utilización como solución duradera para algunos refugiados puede abrir vías para que otros puedan disfrutar de mejores condiciones en el primer país de asilo.

La disponibilidad de oportunidades para la repatriación voluntaria y/o la integración local no niega la posibilidad de reasentamiento de un refugiado o un grupo de refugiados. El ACNUR aún puede considerar el reasentamiento de las personas que no pueden volver a su país de origen debido a su temor a la persecución, la imposibilidad de garantizar la protección o de integrarse localmente. También puede considerarse el reasentamiento para las personas con necesidades específicas que no pueden tratarse de manera adecuada en el país de acogida. El reasentamiento puede ser así un elemento importante de las soluciones mundiales. En las próximas unidades veremos en mucho mayor detalle el reasentamiento como un instrumento de protección internacional, una solución duradera y una distribución de la carga y las responsabilidades.

El reasentamiento es un proceso que no termina con el traslado de los refugiados a un tercer Estado; la integración es esencial para su durabilidad. El país de reasentamiento debe brindarles a los refugiados reasentados y a su familia o personas a su cargo un estatuto que garantice la protección contra la devolución y el acceso a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales similares a los de los nacionales. Asimismo, debe darles a los refugiados la oportunidad de convertirse en ciudadanos naturalizados²¹.

La integración de los refugiados reasentados es beneficiosa tanto para ellos mismos como para el Estado receptor. Con la integración, los refugiados reasentados se convierten en participantes independientes y activos de la sociedad. Esto, a su vez, les da el poder de hacer contribuciones valiosas a la sociedad de acogida. Por lo tanto, es crucial que los Estados de reasentamiento dispongan de servicios de ayuda a la integración, como la enseñanza del idioma y la formación profesional y otros programas que faciliten el acceso a la educación y el empleo. También es importante que les ofrezcan a los refugiados orientación cultural y controlen sus expectativas antes y después de su llegada al país de reasentamiento, a fin de facilitar el proceso de ajuste en la nueva comunidad y fomentar una actitud positiva hacia la integración. Es igualmente esencial crear la posibilidad y el apoyo para la reunificación familiar. El éxito de los programas de integración depende así en gran medida de la voluntad política y el compromiso del país de reasentamiento y los recursos que los gobiernos asignen a los programas de integración.

Debido a la importancia que tiene la integración para el reasentamiento, en 1991 el ACNUR lanzó una Iniciativa de Integración. El *Reasentamiento de refugiados: Manual internacional para su recepción e integración*²² es un resultado importante de esta iniciativa. Dirigido a los planificadores de programas, el Manual da ejemplos de buenas prácticas en lo que respecta a la gestión de la acogida inicial, la preparación de las comunidades de acogida, la enseñanza del idioma, la educación, el empleo y las cuestiones que deben tenerse en cuenta para garantizar que se consideren las necesidades de todos los refugiados reasentados en el proceso de planificación.

Autosuficiencia

²¹ *Manual de reasentamiento*, ACNUR, noviembre de 2004.

²² Publicado en octubre de 2002 junto con la ONG australiana Fundación Victoriana para Sobrevivientes de la Tortura (VFST).

La autosuficiencia no es una solución duradera en sí misma, sino más bien un importante precursor de las tres soluciones duraderas. En el contexto de la integración local, puede ser vista como parte de un continuo que conduzca a la integración local, pero no presupone que los refugiados encontrarán una solución duradera en el país de asilo.

La autosuficiencia puede ser definida como “la capacidad social y económica de una persona, un hogar o una comunidad para satisfacer sus necesidades esenciales (incluida la protección, alimentos, agua, vivienda, seguridad personal, salud y educación) de una manera sostenible y con dignidad”. Como un planteamiento del programa, la autosuficiencia se refiere al desarrollo y fortalecimiento de los medios de vida de las personas de interés, en un esfuerzo por reducir su vulnerabilidad y su dependencia a largo plazo de la asistencia externa y humanitaria²³. La autosuficiencia de los refugiados, de este modo:

- reduce la carga del país de asilo, al disminuir la dependencia de los refugiados de su asistencia;
- aumenta la dignidad y la confianza de los refugiados, al darles un mayor control sobre su vida cotidiana y una esperanza para el futuro;
- ayuda a que cualquier solución a largo plazo sea más sostenible, puesto que los refugiados autosuficientes están en mejores condiciones para asumir los retos de la repatriación voluntaria, el reasentamiento o la integración local.

El ACNUR, junto con las organizaciones no gubernamentales, ha tratado por diversos medios de aumentar la autosuficiencia de los refugiados, inclusive con proyectos de generación de ingresos, agrícolas o de desarrollo comunitario.

Los proyectos de autosuficiencia a menudo benefician también a las comunidades locales, lo que permite que los refugiados se conviertan en agentes de desarrollo. El ACNUR ha tratado de reforzar este desarrollo mediante la participación en asociaciones con el Estado y actores no estatales para aumentar la capacidad del Estado de acogida de mantener a los refugiados en espera de que se concrete una solución duradera. Este planteamiento se formuló en el programa de Ayuda al Desarrollo para los Refugiados (DAR, por sus siglas en inglés), que también forma parte del *Marco mundial de soluciones duraderas para los refugiados y personas de interés* del

Programa de Ayuda
al Desarrollo para los
Refugiados (DAR)

²³ Véase también el *Manual para la autosuficiencia*, ACNUR, agosto de 2005.

ACNUR²⁴. Al proporcionar la financiación y los recursos, el ACNUR apoya un marco internacional de distribución de la carga para ayudar a los Estados de acogida.

Otras personas de interés para el ACNUR

Como se mencionó anteriormente, las personas de interés para el ACNUR y que se consideren necesitadas de reasentamiento pueden no satisfacer los criterios utilizados por los Estados para decidir la admisibilidad para el reasentamiento. Los Estados miembros pueden no haber ratificado los convenios pertinentes del derecho de los refugiados que el ACNUR reconoce en virtud de su mandato. La definición de refugiado del ACNUR para fines de su mandato puede ser más amplia que la aplicada por algunos Estados.

Solicitantes de asilo
incluidos entre las
poblaciones de
interés

Como posibles refugiados, los solicitantes de asilo son personas de interés para el ACNUR. Se les debe conceder la protección mientras se determinan sus solicitudes de la condición de refugiado. Si bien el Estatuto del ACNUR parece centrarse principalmente en los refugiados como personas de interés, también prevé intervenciones en beneficio de otras personas, por ejemplo, de grupos o individuos apátridas, con base en los “buenos oficios”. Además, sucesivas resoluciones de la Asamblea General han servido para ampliar el mandato del ACNUR, en particular mediante el reconocimiento de otras poblaciones de interés del ACNUR en situaciones concretas.

Repatriados

Como hemos visto, la repatriación voluntaria puede tener lugar en condiciones poco ideales, en particular en una situación posterior a un conflicto. Aunque tradicionalmente se pensó que el mandato del ACNUR terminaba una vez que los refugiados cruzaban la frontera hacia sus países de origen, posteriores conclusiones del Comité Ejecutivo han confirmado el interés legítimo del ACNUR en las consecuencias del retorno y en la vigilancia de los repatriados²⁵. Además, los acuerdos de paz entre los Estados pueden asignar al ACNUR un papel concreto en la vigilancia de los retornos²⁶.

²⁴ ACNUR, Grupo Básico sobre Soluciones Duraderas, mayo de 2003. Véase también el Manual para la planificación y ejecución de los Programas de Ayuda al Desarrollo para los Refugiados (DAR), ACNUR, enero de 2005.

²⁵ Véanse las conclusiones del Comité Ejecutivo 18 (XXXI) 1980; 40 (XXXVI) 1985; 74 (XLV) 1994, y 85 (XLIX) 1998. Pueden encontrarse en la compilación de las Conclusiones del Comité Ejecutivo.

²⁶ Véase, por ejemplo, el anexo 7 del Acuerdo Marco General de paz en Bosnia y Herzegovina (Acuerdo de paz de Dayton) (1995).

Tipos de actividades
en que participa el
ACNUR

El ACNUR ha establecido operaciones de vigilancia de los repatriados en muchos países. Además de supervisar la repatriación, a menudo debe establecer contacto con la policía nacional y las fuerzas militares o internacionales desplegadas en operaciones de mantenimiento de la paz para garantizar un ambiente de retorno seguro. Es vital establecer una clara delimitación entre los militares y los agentes humanitarios, al tiempo que se mantiene abierto el intercambio de información y el enlace. El carácter neutral y apolítico de los actores humanitarios como el ACNUR es indispensable para mantener la confianza en los esfuerzos de vigilancia.

Como puede ser necesario reconstruir o reformar la infraestructura administrativa y judicial básica de un país de origen, el ACNUR puede desempeñar un importante papel en el fortalecimiento institucional mediante programas de capacitación, desarrollo de la infraestructura y apoyo material. A menudo el ACNUR apoya también la redacción de la nueva legislación importante para la repatriación, en particular en áreas tales como la amnistía y la restitución de la propiedad. Los Centros de Asistencia Jurídica del ACNUR pueden desempeñar un papel importante para garantizar que los repatriados tengan a su retorno acceso a la asistencia jurídica y un recurso efectivo en caso de problemas.

El ACNUR también puede actuar para apoyar los esfuerzos de reconciliación en situaciones posteriores a los conflictos, garantizando la equidad en sus operaciones y programas, y asegurándose de que todas las personas se beneficien por igual, incluidas aquellas que no salieron como refugiados. Además, cada vez más las medidas para desarrollar la confianza forman parte de las actividades del ACNUR en las operaciones de repatriación.

Mantener una operación de vigilancia de los repatriados del ACNUR también garantiza varios beneficios para las operaciones en otros lugares, ya que se genera información detallada sobre el país de origen que es para adoptar decisiones fundamentadas sobre el estatuto del refugiado, la repatriación voluntaria y el reasentamiento.

Apátridas

Definición

Un apátrida es una persona que no es nacional o ciudadano de un Estado. En principio, los Estados son los responsables de garantizar la protección de sus ciudadanos, pero un apátrida no puede reclamar la protección de ningún Estado. Por lo tanto, se le pueden negar los derechos políticos o el acceso a la vivienda y la educación, aunque puede haber nacido y vivido toda su vida en su país de “residencia habitual”. En algunas

Apatridia *de facto* y
de jure

situaciones, la apatridia puede ser *de jure*, es decir por la ley, mientras que en otras situaciones, la apatridia puede ser *de facto* porque, por ejemplo, puede ser que las personas interesadas no estén en condiciones de obtener un pasaporte o de regresar desde el extranjero porque no estén en capacidad de demostrar su nacionalidad.

La apatridia puede surgir de los padres con niños de origen mixto, o puede resultar que los niños que han nacido fuera del país de ciudadanía de sus padres sean apátridas. Esto se debe a que, según el Estado, la ciudadanía puede transmitirse o bien a través de los padres (por *jus sanguinis*) o por nacimiento en el territorio del Estado (el principio de *jus soli*). La apatridia también puede ocurrir debido a las siguientes razones:

- la disolución de un Estado en países más pequeños;
- gobiernos que privan arbitrariamente a las personas de su nacionalidad;
- una persona renuncia voluntariamente a su nacionalidad sin antes adquirir otra;
- un matrimonio, o su disolución, en los casos en que automáticamente afecta la nacionalidad de una de las partes (a menudo de la mujer);
- el fracaso o la incapacidad de registrar a los niños al nacer, de manera que el niño no tiene medios de probar su derecho a la nacionalidad;
- ser hijo de un apátrida;
- prácticas discriminatorias basadas en el origen étnico, la religión o la raza en la determinación de la nacionalidad.

Los apátridas pueden ser refugiados, pero no necesariamente.

Marco jurídico internacional:
- Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas
- Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia

Los apátridas pueden ser refugiados y, por tanto, las normas de trato establecidas en la Convención de 1951, entre otros instrumentos, se extenderían a ellos. Sin embargo, no todos los apátridas son refugiados. Dos instrumentos internacionales están destinados a reducir la incidencia de la apatridia y establecer normas de trato para los apátridas en general. Ellos son la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas (en lo sucesivo la Convención de 1954) y la Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia (de aquí en adelante la Convención de 1961). A diferencia de la Convención de 1951, hasta la fecha son relativamente pocos los Estados que han ratificado estos convenios, aunque todavía aportan una valiosa orientación en términos de las normas que deben aplicarse y en la labor del ACNUR con los apátridas.

Al igual que con los refugiados, el derecho internacional de los derechos humanos es relevante para establecer normas

adicionales de trato para las personas apátridas. El derecho a la nacionalidad como un derecho fundamental se recoge en la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁷. También pueden ser importantes los instrumentos regionales, incluida la Convención Europea sobre Nacionalidad de 1997, aprobada por el Consejo de Europa, sobre todo en lo que respecta la reducción de la incidencia de la apatridia.

El mandato del ACNUR y los tipos de actividades en que participa

Desde su creación, el ACNUR recibió un mandato para atender a los refugiados apátridas. Posteriormente se le encargaron tareas específicas relativas a la Convención de 1961 y, a continuación, se le dio un mandato mundial para los apátridas a través de sucesivas resoluciones de la Asamblea General de la ONU. La Conclusión del Comité Ejecutivo 78 (XLVI) de 1995 también refuerza este mandato. Las siguientes son las actividades que puede realizar el ACNUR:

- promover la adhesión a la convenciones de 1954 y 1961;
- prestar asesoramiento jurídico a todos los Estados interesados en la preparación y aplicación de las leyes de nacionalidad;
- cooperar con los Estados y otros socios para facilitar la rápida identificación y resolución de problemas de apatridia;
- capacitar a los funcionarios y el personal del ACNUR sobre cuestiones de apatridia;
- recopilar e intercambiar información sobre el problema de la apatridia en todo el mundo;
- informar periódicamente al Comité Ejecutivo sobre sus actividades en este ámbito.
- explorar el reasentamiento de las personas apátridas en determinados casos; sin embargo, esto puede ser un reto, dado los restrictivos criterios de los Estados de reasentamiento.

Desplazados internos

El número de desplazados internos supera con creces el de los refugiados.

Las personas pueden estar desplazadas dentro de su propio país de origen por una variedad de razones, entre ellas las catástrofes naturales o las causadas por el hombre. Muchos, sin embargo, huyen por razones similares a las de los refugiados; la única diferencia entre ambos grupos es que los desplazados internos no cruzan una frontera internacional, sino que permanecen dentro de su propio Estado. En la actualidad, el número de desplazados internos supera con creces el número de

²⁷ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948. Véase el artículo 15.

refugiados. A pesar de que deberían gozar de la protección de su Estado, los desplazados internos están a menudo sin protección y asistencia. Por esta razón, ha habido un mayor entendimiento de que es necesaria la acción internacional.

Representante Especial del Secretario General de la ONU para los Desplazados Internos

A principios del decenio de 1990 fue designado un Representante Especial del Secretario General de la ONU sobre las Personas Internamente Desplazadas, para centrarse en el desarrollo de un marco normativo, promover marcos institucionales de apoyo a los desplazados internos, hacer misiones para evaluar determinadas situaciones e investigar cuestiones pertinentes a los desplazados internos²⁸.

Marco jurídico internacional:
- No existe ningún tratado internacional, pero sí
- *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*

Los desplazados internos siguen siendo, en principio, la responsabilidad de su Estado. No hay, pues, un tratado internacional que se ocupe de ellos de forma específica. Los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, elaborados bajo la égida del primer Representante de las Naciones Unidas sobre las Personas Desplazadas Internamente y finalizados en 1998, ofrecen una orientación importante a todas las partes implicadas con este fenómeno. Se basa en los principios internacionales de los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho de los refugiados a fin de establecer normas de trato para los desplazados internos. Como se basa en la legislación vigente, los Estados a menudo están obligados a sus principios en virtud de los tratados internacionales que han firmado y en virtud del derecho internacional consuetudinario.

El papel del ACNUR con los desplazados internos

- El ACNUR ha trabajado con varias poblaciones de desplazados internos desde principios del decenio de 1970. Inicialmente la Oficina colaboraba sobre todo con los desplazados internos en el contexto de las operaciones de refugiados y repatriados, en situaciones relacionadas con el conflicto. Hoy trabaja con los gobiernos y otros organismos humanitarios en 23 países de todo el mundo para proteger a los casi 14 millones de desplazados internos.

Además de contribuir al desarrollo de nuevas normas para la protección de los desplazados internos, las actividades que el ACNUR puede desempeñar en favor de los desplazados internos son:

Tipos de actividades en las que el ACNUR puede participar

- el seguimiento y la intervención directa para proteger a las personas en situación de riesgo y aquellos con necesidades específicas, en particular a las mujeres y los niños;

²⁸ El primer representante fue el Dr. Francis Deng, quien renunció en 2004. Fue sustituido por el señor Walter Kälin.

- proyectos para mejorar las habilidades de adaptación, promover la integración con las comunidades de acogida, y fortalecer los medios de subsistencia y competencias de autosuficiencia (en particular de las mujeres), así como proyectos para brindar apoyo psicosocial y fortalecer la disponibilidad de oportunidades de educación;
- intervenciones y apoyo al gobierno nacional para garantizar el respeto de las normas que se deben aplicar a los desplazados internos;
- apoyo en un marco de soluciones duraderas, ya sea ayudando a los desplazados internos a regresar de forma voluntaria a su lugar de origen, dándoles los medios para asentarse y reconstruir sus vidas en el lugar de desplazamiento o a reubicarse en un tercer lugar.

Enfoque de grupo

Los esfuerzos internacionales de asistencia y protección no pretenden sustituir la protección nacional, sino reforzarla. Por lo tanto, ninguna organización ha recibido un mandato mundial para proteger a los desplazados internos. En septiembre de 2005, en respuesta a un llamado de la Asamblea General para consolidar un sistema de colaboración más eficaz, previsible y en el que se rinda cuenta de lo que se haya hecho, el Comité Permanente Interinstitucional (IASC, por sus siglas en inglés) acordó establecer un “enfoque de grupo sectorial”. El enfoque de grupo es parte de una reforma humanitaria más amplia de la ONU, que tiene por objeto conseguir una mayor previsibilidad, rendición de cuentas y asociaciones para dar respuesta a las crisis humanitarias. En la actualidad el acuerdo de enfoque de grupo prevé un liderazgo más previsible y responsable en un total de once sectores, incluida la protección. Con base en su experiencia y conocimientos, el ACNUR acordó asumir el liderazgo en tres áreas: protección, coordinación de campamentos y de albergues de emergencia y gestión de desplazamientos internos inducidos por conflictos.

El ACNUR asume el liderazgo en el sistema de enfoque de grupo en materia de protección, albergues de emergencia y coordinación y gestión de campamentos.

El papel principal del ACNUR en las tres áreas se limita a las situaciones en que las causas de los desplazamientos internos son similares a las de los refugiados. No obstante, podrá intervenir en casos de desastres naturales o ambientales, como lo hizo a raíz del tsunami de diciembre de 2004 y el terremoto de 2005 en Pakistán. El grupo de carácter mundial reúne a nivel de Sede a todas las agencias interesadas, incluidas las principales ONG y organizaciones intergubernamentales. El ACNUR se encarga de dirigir la elaboración de normas y políticas para la protección de los desplazados internos, ayudando al fortalecimiento institucional de los organismos participantes y coordinando el apoyo para las operaciones de emergencia nuevas y en curso. También es responsable de garantizar que se ejecuten las actividades realizadas en otros

grupos tomando en cuenta la protección y que las cuestiones de protección se incorporen en todas las operaciones, en todos los ámbitos y en todos los sectores.

En la actualidad, el enfoque de grupo se aplica en diez situaciones de emergencia a largo plazo y en un número creciente de emergencias recientes en todo el mundo. El ACNUR continúa apoyando este enfoque.

Los desafíos actuales a la protección internacional

El número de solicitantes de asilo ha disminuido de forma considerable en los últimos años²⁹, así como el número de refugiados³⁰. Sin embargo, el clima para la protección internacional sigue siendo restrictivo en muchos aspectos. En muchos países solicitar asilo y, más aún, la migración irregular, se han vuelto altamente politizadas.

Preocupaciones relacionadas con la migración irregular, los flujos mixtos y el abuso de los sistemas de asilo

Los crecientes esfuerzos para controlar la migración irregular, incluyendo la vigilancia más extensa de las fronteras, la asignación de funcionarios de enlace y oficiales de “interdicción” en el extranjero, los regímenes de visado más estrictos y las sanciones contra los transportistas introducidas desde el decenio de 1980 han afectado indiscriminadamente no sólo a los inmigrantes económicos, sino también a los refugiados y a los solicitantes de asilo. Con la reducción de opciones para la llegada regular, los refugiados tienen que depender cada vez más de los contrabandistas y los tratantes para cruzar las fronteras. El ACNUR ha destacado su preocupación de que las medidas de control o la gestión de la migración deben incluir salvaguardias especiales para los refugiados y solicitantes de asilo de acceso al territorio y a los procedimientos de asilo.

Enfoques cada vez más restrictivos del asilo, en particular en la interpretación de la Convención de 1951

Los flujos migratorios mixtos y el nexo entre asilo y migración han planteado preocupaciones acerca de los abusos del sistema

²⁹ El número de solicitudes de asilo en 50 países industrializados se redujo en más del 50 por ciento, aunque se registró un ligero incremento en el segundo trimestre de 2007, debido principalmente a la situación en Irak. Informe del ACNUR *Niveles y tendencias de asilo en los países industrializados, 2006*, Panorama general de solicitudes de asilo presentadas en los países industrializados europeos y no europeos, División de Servicios a las Operaciones, Sección de Coordinación de Apoyo e Información sobre el terreno, 23 de marzo de 2007, párrafo 13; véase *Niveles y tendencias de asilo en los países industrializados, Segundo trimestre de 2006*, Panorama estadístico de solicitudes de asilo presentadas en 31 países europeos y cinco no europeos, División de Servicios a las Operaciones, Sección de Coordinación de Apoyo e Información sobre el terreno, septiembre de 2007.

³⁰ Según el *Anuario Estadístico del ACNUR de 2005*, ACNUR, abril de 2007, capítulo 1, p. 9, “el número de refugiados a finales de 2005 (8.7 millones) fue el más bajo desde 1980, cuando se calcula que 8.4 millones de personas fueron desplazadas fuera de su país de origen”.

de asilo por parte de “migrantes económicos” y personas que no necesitan de protección internacional. A medida que las economías se estancan, los costes de los sistemas de asilo y las instalaciones de recepción también han despertado preocupación. Algunos Estados han argumentado que les resultaría mucho menos costoso si los refugiados se quedaran en sus regiones de origen. Así pues, han introducido medidas cada vez más restrictivas en sus procedimientos de asilo, incluyendo una interpretación más restrictiva de la Convención de 1951. Al hacerlo, han aumentado el riesgo de violaciones de la Convención de 1951 y disminuido la probabilidad de que los refugiados sean reconocidos. El ACNUR también ha expresado su preocupación de que esas restricciones podrían forzar a los refugiados a la clandestinidad, antes de la protección que con razón deben recibir.

Preocupaciones
relacionadas con la
seguridad

Las preocupaciones de seguridad también han alcanzado prominencia, en particular desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos. Estas preocupaciones han contribuido a un enfoque más restrictivo de los Estados, debido a los temores de que los terroristas podrían recurrir a la vía del asilo para obtener el acceso a territorio extranjero. Así pues, los Estados han empezado a centrarse más en la restricción del acceso al asilo y de las facilidades concedidas a los solicitantes de asilo, así como a adoptar un enfoque más restrictivo en la interpretación y aplicación de la definición de refugiado, en particular con respecto a las cláusulas de exclusión.

Preocupaciones
relacionadas con la
falta de integración

Los Estados también han enfrentado retos cada vez mayores con la falta de integración *de facto* entre las comunidades de migrantes en general. Una serie de eventos distintos, incluyendo los disturbios y el debate sobre el uso en las escuelas del pañuelo musulmán (hijab) en la cabeza, han puesto de relieve la medida en que la integración de las comunidades de migrantes ha sido un desafío. El enfoque sobre la integración, o la ausencia de ésta, ha sido vinculado en parte al aumento de las preocupaciones de seguridad, pues ha quedado claro que los “actos de terrorismo”³¹ a menudo han sido cometidos por personas a las que se había concedido la residencia de largo plazo, o incluso la ciudadanía, en las naciones afectadas. Varios países también han enfrentado otras preocupaciones con respecto a las poblaciones migrantes o minoritarias, que vinculan a la falta de integración. Así pues, la integración, y la manera de fomentarla, se han convertido en un problema importante para muchos Estados. Si bien este debate

³¹ Desde mediados de 2008 no se ha acordado ninguna definición internacional de terrorismo o actos terroristas, en gran parte debido a las diferencias de opiniones y al adagio de que “los luchadores por la libertad de un país son los terroristas del otro”.

no se ha centrado específicamente en los refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional, el ACNUR ha tratado de llamar la atención de los Estados a sus necesidades específicas, y de fomentar los programas de integración que se centren en el intercambio de doble vía y el fomento positivo de la integración.

Consultas Globales

A pesar de que estas preocupaciones cobraron importancia recientemente, en el 2000, a raíz de serias críticas de que la Convención de 1951 era obsoleta y no estaba diseñada para satisfacer los retos actuales en materia de asilo, el ACNUR inició las Consultas Globales sobre Protección Internacional para lanzar un amplio debate para darle un nuevo impulso a la protección internacional en el siglo 21. Las consultas tuvieron un enfoque amplio que se centró no sólo en la Convención de 1951 y su interpretación, sino también en cuestiones relativas al asilo y la protección de los refugiados en su conjunto.

Declaración Ministerial de los Estados Partes de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967

Las consultas dieron lugar a la adopción de una Declaración Ministerial de los Estados Partes en la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967, en una Reunión Ministerial celebrada en 2001. La Declaración reconoce la continua importancia de la Convención de 1951 como principal instrumento de protección de los refugiados, que en su forma enmendada por el Protocolo de 1967 establece los derechos y las normas mínimas de trato que se aplican a las personas comprendidas en su ámbito de aplicación.

Agenda para la Protección

Los Estados también adoptaron una Agenda para la Protección, que fue respaldada posteriormente por el Comité Ejecutivo³². La Agenda representa el primer marco integral para la política mundial de los refugiados desde la creación del ACNUR. En ella se establecen metas claras para el fortalecimiento de la protección internacional y se sugieren formas prácticas para lograrlas. Así, proporciona un marco útil para la cooperación entre los Estados, las organizaciones no gubernamentales y el ACNUR en materia de refugiados, y ayuda al ACNUR a identificar sus prioridades mundiales y país por país. Contempla seis objetivos principales:

- reforzar la aplicación de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967;
- proteger a los refugiados en los grandes movimientos migratorios;
- compartir las cargas y las responsabilidades de forma más equitativa y fortalecer la capacidad para recibir y proteger a los refugiados;

³² Publicada en su tercera edición en 2003.

- abordar de manera más eficaz las preocupaciones relacionadas con la seguridad;
- redoblar la búsqueda de soluciones duraderas;
- satisfacer las necesidades de protección de las mujeres y los niños refugiados.

Estas metas se complementan con objetivos específicos para el ACNUR y para los Estados. La Agenda fomenta el desarrollo de nuevos instrumentos para asegurar que se proporciona una protección eficaz a los refugiados y otras personas de interés. El ACNUR también utiliza la Agenda para avanzar en una serie de iniciativas. El *Marco de soluciones duraderas para los refugiados y personas de interés*³³ se puede ver como parte de su seguimiento. En vista de los compromisos adquiridos por los Estados y el hecho de que estos acordaron y aprobaron esta Agenda, el ACNUR también la invoca como un importante instrumento de promoción y cabildeo.

La iniciativa de la
Convención Plus

Una de las iniciativas de seguimiento llevada a cabo por el Alto Comisionado en ese momento fue la utilización de “acuerdos especiales” multilaterales entre los Estados a fin de complementar la *Convención de 1951*. El Alto Comisionado inició el proceso de la Convención Plus para elaborar este tipo de acuerdos en tres áreas principales o “facetas”, que incluían el reasentamiento, la orientación de la asistencia para el desarrollo y los movimientos migratorios secundarios e irregulares. Uno de los primeros resultados concretos de este proceso fue un *Marco Multilateral de Entendimiento sobre el Reasentamiento*³⁴ acordado en 2004. El proceso de la Convención Plus se incorporó posteriormente a la labor cotidiana del ACNUR, incluido el seguimiento a la Agenda para la Protección, y se siguen desarrollando otros instrumentos.

Marco Multilateral de
Entendimiento sobre
el Reasentamiento

Proyecto para el
Fortalecimiento de
las Capacidades de
Protección (SPCP)

El Proyecto para el Fortalecimiento de las Capacidades de Protección (SPCP, por sus siglas en inglés) es un notable ejemplo de ello. Está diseñado para facilitar las respuestas nacionales a los problemas de protección mediante un proceso de evaluación de la protección, de diálogo y de planificación conjunta de los Estados de acogida. Esto se hace con un amplio análisis de los vacíos en el ejercicio de los derechos de los refugiados mediante el uso del marco de análisis *Vacíos en la protección: Mejorando la protección de los refugiados*³⁵. Esta

³³ ACNUR, Grupo Básico sobre Soluciones Duraderas, mayo de 2003.

³⁴ La próxima unidad lo examina más de cerca.

³⁵ ACNUR, Proyecto para el Fortalecimiento de las Capacidades de Protección (SPCP), 2006. (En español, véase *Vacíos en la protección. Marco de análisis: Mejorando la protección de los refugiados*. Proyecto para el Fortalecimiento de la

Vacíos en la
protección. Marco de
análisis: Mejorando
la protección de los
refugiados

herramienta de evaluación fue desarrollada como parte del SPCP e implica consultas nacionales con todos los actores interesados, incluidos los organismos gubernamentales y las ONG, la comunidad local y los propios refugiados y desarrollar de forma conjunta un plan de acción para mejorar la protección, crear las condiciones para la autosuficiencia y facilitar soluciones duraderas.

Plan de Acción de los
10 Puntos para hacer
frente a los flujos
mixtos

Con respecto a los flujos mixtos y los retos que conlleva, el ACNUR también ha desarrollado *La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos*³⁶, a fin de ayudar a los Estados a garantizar que se reconocen las necesidades de protección de los refugiados y se tratan adecuadamente en situaciones de flujos migratorios mixtos. El Plan de Acción es un marco que establece diez áreas relevantes para las cuestiones de asilo y en las que el ACNUR podría desempeñar un papel. La asociación con otros actores es fundamental para el Plan; el ACNUR hace hincapié en que no es un organismo dedicado a la migración. Sin embargo, los diez puntos representan áreas clave en las que existe un nexo entre el asilo y la migración. Las soluciones duraderas, incluido el reasentamiento, figuran como un punto destacado en este marco.

Capacidad de Protección, 2008. Disponible en línea en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7074.pdf>

³⁶ Publicado por primera vez en 2006; una versión revisada se publicó en enero de 2007. Véase *La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos*, Revisión 1, enero de 2007.

UNIDAD 1:

Tareas

Ejercicio 1:

Por favor, revise los siguientes documentos para comprender mejor algunos de los derechos de los refugiados, algunos de los compromisos del ACNUR y de los Estados, así como algunos de los instrumentos a disposición del personal del ACNUR para evaluar la protección disponible y el alcance de la repatriación voluntaria y la integración local:

- El Estatuto del ACNUR y la Convención de 1951;
- La *Agenda para la Protección*;
- La herramienta de evaluación de *Vacíos en la protección. Marco de análisis: Mejorando la protección de los refugiados*;
- El proyecto de “Lista de comprobación de factores que pueden influir en la repatriación” y un “Marco de planificación del retorno voluntario: Criterios del ACNUR, parámetros de referencia, el papel y las actividades para el retorno de los refugiados y los desplazados internos”, en el proyecto de actualización del Manual de repatriación voluntaria;
- Los Puntos de Referencia e Indicadores/Normas para medir el progreso de un programa de integración local.

Opcional:

Para una introducción más detallada a la protección internacional y soluciones duraderas, también puede ver con más atención el módulo 1 Auto didáctico de *Una Introducción a la protección internacional: la protección de personas de interés para el ACNUR*, de 1 de agosto de 2005.

Ejercicio 2:

Basándose en su examen de los instrumentos y herramientas mencionados, por favor responda brevemente con sus propias palabras a las siguientes preguntas. Puede resultarle útil consultar al personal de Protección en su oficina, así como la evaluación de las necesidades mundiales y los Planes de Operaciones por País o regionales de su oficina.

- ¿Qué convenios sobre el derecho de los refugiados ha firmado y ratificado el país en el que usted trabaja? ¿Cuenta el país con legislación en materia de asilo? ¿Está en consonancia con el derecho internacional? ¿Cuál es la práctica en términos de aplicación de las disposiciones pertinentes?
- ¿Cuenta el país donde usted trabaja con un procedimiento individualizado para el reconocimiento de los refugiados o se basa en una determinación *prima facie*? ¿Quién realiza la determinación del estatuto de refugiado, el Estado o el ACNUR?

- ¿Qué definición de refugiado se aplica? ¿Está en consonancia con la Convención de 1951? ¿Se aplica una definición más amplia? Explique. ¿Hay formas complementarias de protección?
- ¿Cuáles son los principales grupos de refugiados en su país?
- ¿Cuáles son algunas de las principales deficiencias en la protección en el país en el que usted trabaja? El *Marco para el análisis de los vacíos en la protección* puede ayudarle a estructurar su respuesta.
- ¿Qué soluciones duraderas persigue su oficina? ¿Con respecto a qué refugiados? Evalúe la disponibilidad de soluciones duraderas contra algunos de los indicadores que acaba de revisar y resuma algunos de los principales retos proponiendo algunas soluciones posibles.

Por favor, envíe sus respuestas al administrador del Programa de Enseñanza designado.

UNIDAD 2:

El reasentamiento como un instrumento de protección internacional y una solución duradera

Objetivos

Esta unidad aborda en mayor profundidad la política mundial de reasentamiento y sus problemas operativos. En ella se presentan los criterios para una utilización estratégica del reasentamiento, su uso como una herramienta de protección internacional y como una solución duradera, y el concepto de enfoques integrales a las soluciones duraderas. Asimismo, se reseñan los acontecimientos importantes en la gestión mundial del reasentamiento por parte del ACNUR, se presenta el papel de los Estados que ofrecen reasentamiento y los foros para debatir la política y las cuestiones operativas relacionadas con esta solución y algunos de los principales desafíos surgidos en los últimos años.

Al final de esta unidad, usted debe ser capaz de lo siguiente:

- explicar los criterios para el reasentamiento en términos generales;
- entender cómo el reasentamiento puede servir como una herramienta de protección internacional, una solución duradera y una herramienta para repartir la carga y la responsabilidad;
- entender cómo el reasentamiento puede ser parte de un enfoque estratégico e integral;
- explicar los cambios estructurales y operacionales que ha atravesado el ACNUR con respecto al reasentamiento;
- saber cómo se planifican las operaciones;
- dar una visión general sobre cómo enfocan los Estados el reasentamiento;
- esbozar algunos de los principales retos para el reasentamiento.

El administrador del Programa de Enseñanza designado recomendará en cuánto tiempo completar esta unidad.

El uso del reasentamiento

El reasentamiento puede ser definido como el ingreso legal de los refugiados procedentes de un Estado en donde inicialmente buscaron la protección, a un tercer Estado que les ofrece el estatuto de residentes permanentes. El estatuto conferido debe garantizar la protección contra la devolución y darles a los refugiados reasentados y a sus familias o dependientes el acceso a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales similares a los que gozan los nacionales. También debe incluir la oportunidad de convertirse en ciudadanos naturalizados del país de reasentamiento.

Sin embargo, el reasentamiento no es un derecho y los Estados no están obligados a aceptar refugiados para reasentamiento. El ACNUR normalmente sólo busca el reasentamiento cuando la repatriación voluntaria al país de origen, o la integración local en el país de asilo, no constituyen una opción viable. Incluso en tales circunstancias, los Estados determinan la admisibilidad, de conformidad con su política nacional y los requisitos legislativos. El reasentamiento es, por definición, una herramienta importante de distribución de la carga y las responsabilidades. Además, el número de refugiados que pueden beneficiarse del reasentamiento es relativamente pequeño¹ en comparación con los refugiados que pueden beneficiarse de otras soluciones duraderas.

A pesar de su limitada aplicación, en los últimos años ha aumentado de forma considerable la importancia del reasentamiento como una solución duradera y como herramienta de protección internacional. El perfil de los casos de reasentamiento se caracteriza cada vez más por nuevas y diversas nacionalidades, casos más complejos provenientes de los conflictos armados y personas que necesitan atención especializada y tratamiento, como sobrevivientes de la violencia y mujeres en situación de riesgo. Esta creciente complejidad ha generado una serie de retos para el ACNUR y los países de reasentamiento, tales como la mejor manera de identificar a las personas más necesitadas de reasentamiento, la forma de garantizar la coherencia mundial y la previsibilidad en la entrega del reasentamiento, y cómo mantener la capacidad de gestionar las actividades de reasentamiento (como redes de apoyo en las comunidades de acogida) de manera eficaz.

¹ En 2009 esperamos que menos del 5% del total de la población mundial de refugiados se encuentre en necesidad de reasentamiento. De estos, no todos necesariamente serán reasentados.

A pesar de los desafíos, las posibilidades del reasentamiento como una herramienta de protección internacional y como una solución duradera siguen siendo considerables. En las Consultas Globales sobre Protección Internacional en 2003, los Estados y el ACNUR afirmaron que el objetivo primordial del reasentamiento debe ser siempre la prestación de protección individual para aquellos a quienes no se puede dar una protección adecuada en el país de asilo. También reafirmaron su propósito de una solución duradera y como una herramienta para repartir la carga.

Los criterios de aplicación mundial acordados para el reasentamiento fueron aprobados por el Comité Ejecutivo del ACNUR en 1996, y son los siguientes:

- **falta de protección jurídica y física** de los refugiados en el país de asilo (lo que incluye una amenaza de devolución);
- **sobrevivientes de la tortura y la violencia**, cuando la repatriación o las condiciones del asilo pueden resultar en un trauma mayor y/o un incremento del riesgo; o cuando no está disponible el trato adecuado;
- **necesidades de atención médica**, en particular que no esté disponible en el país de asilo el tratamiento necesario para salvar la vida;
- **mujeres y niñas en situación de riesgo**, cuando exista un riesgo real de exposición a la violencia sexual o de género;
- **la reunificación familiar**, cuando el reasentamiento es el único medio para reunir a los miembros de la familia refugiada que, debido a la huida o el desplazamiento, están separados por fronteras nacionales o en diferentes continentes;
- **niños, niñas y adolescentes**, cuando la determinación del interés superior apoya el reasentamiento;
- **los refugiados de edad avanzada** que pueden ser particularmente vulnerables y para quienes el reasentamiento es la solución más adecuada, por lo general debido a los vínculos familiares;
- **falta de integración local o perspectivas de repatriación voluntaria**, que por lo general sólo es relevante cuando otras soluciones no son viables en un futuro próximo, cuando se puede utilizar el reasentamiento de manera estratégica y/o para abrir las posibilidades de estrategias de solución integrales.

La mayoría de los criterios se refieren a necesidades específicas de protección internacional, como la seguridad física o jurídica

El reasentamiento
como una herramienta
de protección
internacional

de un refugiado en el país de asilo². El uso del reasentamiento como una herramienta de protección internacional requiere métodos eficaces para la pronta identificación de los grupos vulnerables o **de riesgo** de una población de refugiados.

También se puede justificar el reasentamiento de una población entera de refugiados en un país con base en razones de protección internacional. Este podría ser el caso, por ejemplo, cuando el país de asilo no reconoce el estatuto de refugiado y los refugiados se enfrentan al riesgo de expulsión y devolución. Esto puede suceder cuando un país de asilo no ha ratificado ninguno de los tratados internacionales o regionales de los refugiados o si ha mantenido una restricción geográfica con respecto a la Convención de 1951. También puede ser un problema cuando los Estados sencillamente no adoptan leyes ni políticas en consonancia con las responsabilidades que han contraído en virtud de convenios internacionales o regionales suscritos. Por lo tanto, en ocasiones un número considerable de refugiados puede depender del reasentamiento como una herramienta de protección internacional.

El reasentamiento
como una solución
duradera

Las Consultas Globales estimularon las acciones para aumentar el número de lugares de reasentamiento disponibles y para revitalizar el papel del reasentamiento como una solución duradera cuando no se dispone de otra solución.

Complementariedad
de las tres soluciones
duraderas

Como se destaca en la unidad anterior, las tres soluciones duraderas son complementarias y cualquier combinación de ellas se puede aplicar a cualquier situación dada. Sin embargo, el reasentamiento se debe utilizar solamente cuando la repatriación voluntaria o la integración local no sean viables.

Incluso si la repatriación voluntaria se torna viable, la integración local y el reasentamiento pueden ser todavía soluciones duraderas más apropiadas para algunos refugiados. Una vez superados los conflictos, puede pasar bastante tiempo antes de que se restablezcan plenamente la paz y el orden y las instituciones administrativas y judiciales funcionen con eficacia. En tales situaciones, los refugiados –sobre todo aquellos que tienen traumas graves que podrían empeorar a su retorno a sus países de origen o que pueden enfrentar problemas específicos de protección en sus países de origen– pueden resultar más beneficiados por la integración local o el reasentamiento.

² Para obtener más información acerca de los criterios de reasentamiento del ACNUR, por favor consulte la Unidad 3 del Programa autoformativo sobre reasentamiento y el Manual de reasentamiento del ACNUR (ed. 2004).

Enfoque integral de las soluciones duraderas	Si bien puede surgir de forma natural un enfoque complementario de las soluciones duraderas, las Consultas Globales y la iniciativa de la Convención Plus se concentran en abrir posibilidades para la repatriación voluntaria y la integración local mediante un enfoque integral de las soluciones duraderas.
<i>Marco de soluciones duraderas para los refugiados y personas de interés</i>	El <i>Marco de soluciones duraderas para los refugiados y personas de interés</i> (presentado en la Unidad 1) se desarrolló pensando en dicho enfoque complementario. Incorpora la idea de una estrecha colaboración entre los actores relacionados con los refugiados, incluidos estos, los gobiernos, las comunidades locales, los organismos de las Naciones Unidas, las ONG nacionales e internacionales, los organismos de desarrollo y la comunidad de donantes. También se presta para una mayor distribución internacional de la carga al dirigir la financiación y recursos más amplios, en particular la financiación para el desarrollo, a la región en donde se está produciendo la repatriación voluntaria o la integración local. Cuando los obstáculos políticos impiden la repatriación voluntaria, el enfoque estratégico para el reasentamiento podría implicar que se efectúen otras intervenciones y procesos políticos para mejorar la situación en el país de origen. Dado que el ACNUR es una organización apolítica, estos esfuerzos deben conducirse bajo el liderazgo de las Naciones Unidas o de iniciativas de Estado bilaterales o multilaterales.
Uso estratégico del reasentamiento	Los Estados reconocen que el reasentamiento y su función como instrumento de distribución de la carga se puede utilizar de forma estratégica a fin de abrir más posibilidades para la autosuficiencia y la integración local. Aun cuando esto no sea posible, un uso más amplio del reasentamiento puede mejorar la situación general de protección en el país de asilo.
<i>Marco multilateral de entendimiento sobre el reasentamiento</i>	Tal uso estratégico del reasentamiento es el centro del <i>Marco multilateral de entendimiento sobre el reasentamiento</i> , que fue acordado en 2004 ³ como parte de la iniciativa de la Convención Plus. El Marco Multilateral destaca tanto los enfoques integrales como el uso estratégico del reasentamiento y establece en concreto acuerdos relacionados con esos enfoques en un contexto multilateral.
Metodología de grupo	Aparte de discutir muchos de los principios generales fundamentales del reasentamiento, el Marco multilateral también pone de relieve el papel que una metodología de reasentamiento de grupo, en contraposición con el

³ Foro del Alto Comisionado, Foro/2004/6, 16 de septiembre de 2004, incluido en el anexo a esta unidad.

acostumbrado enfoque individualizado, puede tener para garantizar la protección y las soluciones duraderas para un gran número de refugiados. La metodología de reasentamiento de grupo fue desarrollada en 2003 para mejorar el reasentamiento mediante el uso de una tramitación más simple y acelerada de los grupos de refugiados que comparten características específicas. Al facilitar la tramitación del reasentamiento, esta metodología puede reforzar el uso del reasentamiento como una solución duradera y como una importante herramienta de distribución de la carga, por lo que es particularmente útil en los enfoques integrales.

El reasentamiento de grupo, sin embargo, sólo debería complementar las tradicionales actividades de reasentamiento y no sustituirlas ni socavarlas. Los criterios para el reasentamiento no cambian en el marco de una metodología de grupo y, en general, siguen los principios de la metodología de reasentamiento individual.

Las situaciones
prolongadas de
refugiados

No resulta sorprendente que se esté haciendo énfasis en el reasentamiento en las situaciones de refugiados prolongadas, como parte de los enfoques integrales y estratégicos de las soluciones duraderas.

Una **situación de refugiados prolongada** es aquella “en la que los refugiados se encuentran en un estado de limbo de larga data e insoluble. Puede que sus vidas no corran peligro, pero sus derechos básicos y sus necesidades económicas, sociales y psicológicas fundamentales siguen restringidas después de muchos años en el exilio. A menudo, un refugiado en esta situación es incapaz de liberarse de la dependencia forzada de la asistencia externa”⁴.

Con frecuencia, los obstáculos políticos en el país de origen son los responsables de crear estas situaciones, al descartar de antemano la repatriación voluntaria como una opción viable en un futuro próximo. La integración local también puede ser inalcanzable, por ejemplo, porque represente una pesada carga económica y social para el país de acogida. Los refugiados en situaciones prolongadas a menudo enfrentan restricciones a la libertad de circulación, ya que se les confina a los campamentos, así como a limitaciones en el empleo. El uso estratégico del reasentamiento, por lo tanto, podría implicar la

⁴ Definición utilizada en *Situaciones prolongadas de refugiados*, Comité Permanente del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, 30ª sesión, EC/54/SC/CRP.14, 10 de junio de 2004. A principios de 2006, el ACNUR identificó 36 situaciones de exilio prolongado que afectaban a 5,243,000 refugiados, utilizando los criterios de que se trataba de poblaciones de 25,000 refugiados o más que habían estado viviendo en el exilio durante cinco años o más en países en desarrollo.

negociación de disposiciones para la relajar las restricciones impuestas a los refugiados en el país de asilo de cara a una ampliación en el reasentamiento. Otro importante objetivo estratégico es la consecución de posibilidades para la autosuficiencia, que es un importante precursor de las tres soluciones duraderas.

Aun cuando no se disponga de otras soluciones duraderas en una situación de exilio prolongada, se puede utilizar el reasentamiento de forma estratégica para garantizar un mayor número de beneficios a los refugiados que permanecen en el país de acogida, o para asegurar la continuidad del acceso al asilo.

Desafíos para la gestión mundial del reasentamiento

Impacto de las Consultas Globales y la Agenda para la Protección en la gestión mundial del reasentamiento

El énfasis en los enfoques integrales de las soluciones duraderas y en la utilización estratégica del reasentamiento esbozado durante las Consultas Globales y en la Agenda para la Protección, debe ir paralelo a un aumento de la capacidad del ACNUR para reasentar a los refugiados. Por lo tanto, el ACNUR ha centrado sus esfuerzos en fortalecer el desarrollo de políticas, así como la capacidad operativa y de gestión de las actividades de reasentamiento en el mundo.

La adopción de criterios de reasentamiento a nivel mundial, dio lugar a un aumento significativo en el número de oficinas del ACNUR que participan en el proceso.

Mejorar la gestión del reasentamiento se convirtió en un asunto vital, incluso antes de las Consultas Globales. El Manual de reasentamiento del ACNUR de 1996, refrendado por el Comité Ejecutivo, estableció los criterios por aplicar en todo el mundo y condujo a un marcado aumento en el número de oficinas del ACNUR que participan en el reasentamiento. Éste se convirtió, de hecho, en parte de la planificación y las operaciones de la mayoría de las oficinas del ACNUR en todo el mundo, aunque varía la dimensión de cada operación. En algunas oficinas hay personal dedicado a gestionar el reasentamiento, mientras que en otras operaciones más pequeñas el personal de Protección puede ser responsable del proceso.

El imperativo universal

El **imperativo universal** requiere que los criterios de reasentamiento se apliquen de manera coherente dentro de una misma operación para garantizar que el reasentamiento se efectúe de forma transparente, armónica y equitativa. En otras palabras, cuando el ACNUR identifica en una población dada a un refugiado con un determinado perfil (es decir, en necesidad de reasentamiento), como regla general debe estar dispuesto a proponer para reasentamiento a todos los refugiados que tengan

el mismo perfil⁵. Se debe respetar el imperativo no sólo dentro de una oficina, sino también a nivel regional y mundial, cuando los perfiles de los refugiados y la razón para el reasentamiento son comparables entre los países de asilo. En vista del considerable aumento del número de operaciones de reasentamiento, son vitales la eficacia de la planificación y la coordinación de las actividades de reasentamiento.

Pasos en el proceso de reasentamiento

El ACNUR ha examinado y aprobado una serie de cambios estructurales importantes, y ha prestado mayor atención a las normas de las operaciones y de seguridad para fortalecer todas las etapas del proceso de reasentamiento. Estas etapas incluyen:

- la identificación de los refugiados en necesidad de reasentamiento;
- la evaluación de la elegibilidad y la necesidad de reasentamiento;
- la preparación de la documentación y de un Formulario de Inscripción para el Reasentamiento (FIR);
- la presentación de la decisión, tanto en términos de criterios como de prioridad;
- la presentación del FIR a un país de reasentamiento;
- la tramitación previa a la salida;
- la recepción e integración en el país de reasentamiento.

Desarrollos estructurales para mejorar la gestión de las actividades de reasentamiento

En los últimos años se han introducido una serie de cambios estructurales a fin de reflejar la importancia del reasentamiento en las operaciones del ACNUR, mejorar la capacidad de la organización para gestionar las actividades de reasentamiento en todo el mundo y aumentar la capacidad operativa para el reasentamiento.

Creación del Servicio de Reasentamiento

En 2006, la Sección de Reasentamiento en la Sede fue elevada a Servicio, no sólo para mejorar la gestión mundial de las actividades de reasentamiento, sino también para reflejar el importante papel del reasentamiento en las operaciones del ACNUR.

Para garantizar la coherencia y la consistencia en las operaciones de reasentamiento, el ACNUR reforzó su capacidad para desarrollar políticas y proporcionar supervisión

⁵ Consulte la Sección 6.7, Paso 4: La decisión del ACNUR, *Manual de reasentamiento*.

Esfuerzos para garantizar una mayor coherencia en la aplicación de criterios y políticas de reasentamiento

regional. Por lo tanto, está en mejores condiciones para desarrollar directrices y herramientas operacionales de apoyo a las operaciones en el terreno. También se reforzó los enlaces dentro de la Sede, en particular entre las Direcciones Regionales, entre otras cosas, mediante reuniones periódicas para mejorar la comunicación y la coordinación política y el desarrollo de procedimientos y para garantizar que se difundan mensajes coherentes sobre cuestiones operacionales relativas a las actividades de reasentamiento.

Establecimiento de centros regionales

La coordinación estrecha entre la Sede y las oficinas nacionales es importante no sólo para fines de política, sino también operacionales. Por ello, el ACNUR creó **centros regionales** para mejorar la coordinación y la planificación regional, sobre todo en las regiones donde el número de oficinas que participan en el reasentamiento y el número de refugiados reasentados han aumentado considerablemente⁶. Estos centros regionales deben ayudar a gestionar la presentación de solicitudes de reasentamiento procedentes de las subregiones, coordinar la aplicación de las políticas mundiales en la región y, por tanto, garantizar una mayor coherencia y transparencia en la tramitación del reasentamiento. Además, deben apoyar y reforzar la capacidad de determinadas operaciones de reasentamiento nacionales, una función que es particularmente importante para las operaciones más pequeñas.

Plan del ACNUR y la CCIM para el despliegue del reasentamiento

El ACNUR estableció un plan de despliegue de personal en 1997 para ayudar a satisfacer la creciente demanda de reasentamiento de los refugiados, brindar una oportunidad a funcionarios calificados de las ONG de adquirir experiencia en una operación de reasentamiento del ACNUR en el terreno y, por tanto, mejorar la colaboración entre las organizaciones y compartir experiencias. Con este fin, la responsabilidad de administrar el plan de despliegue se le entregó en 1998 a la Comisión Católica Internacional de Migración (CCIM). Desde entonces, el programa ha crecido y se han desarrollado nuevas herramientas para gestionar el sistema. El *Plan del ACNUR y la CCIM para el despliegue en operaciones de reasentamiento* es actualmente un importante recurso para mejorar la capacidad de las oficinas del ACNUR que tienen necesidad de personal capacitado para ayudar en la identificación, evaluaciones y peticiones de reasentamiento⁷.

⁶ Hasta la fecha, se han establecido dos de estos centros en África desde 2003: en Nairobi, Kenia, y Accra, Ghana (este último se trasladó a Dakar, Senegal, en 2008). También se estableció uno en Beirut, Líbano, en 2005, para cubrir el Oriente Medio, así como el norte de África. La oficina regional en Bangkok tiene un oficial superior regional de reasentamiento que cubre la región de Asia y el Pacífico.

⁷ Existen también planes de despliegue similares para mejorar la capacidad general de la labor de Protección (Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades de

Importante: A pesar de que la situación formal de las personas que trabajan con el ACNUR en materia de reasentamiento puede ser diferente, a los efectos de este Programa de Aprendizaje, el término “personal” incluye a los funcionarios en plantilla, personas con contratos temporales, consultores, personal adscrito, personas desplegadas por la CCIM y trabajadores de las contrapartes asignados específicamente para trabajar con el ACNUR.

La coordinación de las operaciones a nivel mundial

El ACNUR también se ha centrado en gran medida en desarrollar nuevas herramientas para la gestión de las operaciones. Para ello, ha simplificado las herramientas de identificación y referencia de casos; puesto en marcha un plan contra el fraude para mejorar la credibilidad y la fiabilidad de la tramitación; elaborado programas de formación específicos en materia de reasentamiento para especializar al personal, y aumentado los recursos disponibles para las actividades de reasentamiento. Asimismo, ha ampliado sus acuerdos para establecer sociedades con las ONG. Algunos de estos cambios se presentarán en las próximas unidades, cuando discutamos en mayor detalle las etapas del reasentamiento. Sin embargo, debido a su carácter mundial, unos pocos merecen ser mencionados aquí: la base de **Procedimientos Operativos Estándar** (SOP, por sus siglas en inglés), la base de datos denominada **ProGres**, y una herramienta para la planificación proactiva en cada país.

Procedimientos
Operativos Estándar
(SOP) de
reasentamiento

El Servicio de Reasentamiento desarrolló los SOP relativos al reasentamiento para garantizar el apego a las normas en todo el mundo, la transparencia y la previsibilidad en este tipo de operaciones, y para reforzar las garantías procesales que mitiguen el riesgo de fraude. Anteriormente cada oficina en el terreno desarrollaba de forma independiente sus SOP, lo que presentaba desafíos considerables para identificar los vacíos en la prestación de servicios. Los SOP constituyen la referencia contra la cual se miden todas las operaciones, al tiempo que les permiten a las oficinas contar con procedimientos específicos adaptados al tamaño de la operación y a la situación local. El lanzamiento mundial de los SOP comenzó en el segundo semestre de 2007, pero el documento está en continua revisión y actualización de acuerdo con los cambios de la política.

La base de datos de registro *ProGres* fue desarrollada como parte del *Proyecto Perfil*, con el asesoramiento técnico de la

Protección), así como para apoyar las operaciones de determinación de la condición de refugiado (RSD, por sus siglas en inglés).

ProGres como una herramienta para la gestión de reasentamiento

contraparte corporativa Microsoft⁸. Su finalidad es ayudar a mejorar las normas de registro y, por tanto, no es específicamente un instrumento del reasentamiento. Sin embargo, cuando se utiliza en su totalidad, *ProGres* puede darle seguimiento a la información relativa a un refugiado desde el proceso de registro inicial hasta la ejecución de la solución duradera. Mediante la adopción de un enfoque global, abastece a una amplia gama de operaciones y situaciones del ACNUR, sean en campamentos o urbanas, desde la llegada inicial y la disposición de asistencia, a la determinación del estatuto de refugiado, la mejor identificación y la aplicación de una solución duradera. *ProGres* es así una herramienta útil para la gestión global de reasentamiento. Además, como veremos en la siguiente unidad, el registro en sí es importante para el reasentamiento.

ProGres también aporta algunos elementos útiles de salvaguardias contra el fraude mediante la introducción de la biometría para aumentar la seguridad de los documentos de registro. También se pueden utilizar controles de auditoría para ayudar en la supervisión interna. Estas garantías ayudarán a aumentar el reconocimiento de los documentos de registro expedidos por los gobiernos de acogida.

ProGres se puso en marcha en julio de 2004 y el lanzamiento del *software* está en curso; no todas las oficinas tienen acceso aún al sistema, pero deberán tenerlo en el futuro. *ProGres* puede ayudar a verificar los datos de un país en otro, lo que será de utilidad al considerar acciones como la repatriación voluntaria, el reasentamiento o la reunificación familiar.

La herramienta de planificación proactiva para el reasentamiento es parte del Plan de Operaciones de País (COP)

En virtud de la prioridad que le asigna el ACNUR al reasentamiento como un instrumento de protección y como parte de una estrategia global de soluciones duraderas, se invita a las oficinas de país a realizar un ejercicio anual de planificación para el reasentamiento, como parte integral de sus Planes de Operaciones de País o Regionales. Las oficinas deben seguir el estándar de las metodologías expuestas en las directrices sobre la planificación proactiva del reasentamiento para estimar el número de refugiados que necesitan reasentamiento para el año calendario siguiente. En general, las necesidades de reasentamiento no deben basarse en la capacidad existente o prevista de la oficina para el programación anual, sino en las necesidades reales de

⁸ Véase la Unidad 3 del Programa de aprendizaje sobre el reasentamiento para obtener información más detallada acerca de la base de datos de registro *ProGres*.

reasentamiento y, cuando sea aplicable, con el uso estratégico de éste⁹.

Incorporación del reasentamiento en la estrategia de Protección de cada oficina

Además, la Evaluación de Necesidades Globales de cada oficina debe reflejar la planificación del reasentamiento para ayudar a garantizar que estas actividades se incorporen en su estrategia de Protección. Como veremos en la próxima unidad, esto es importante, debido a que las actividades de reasentamiento no se producen en el vacío, sino más bien están relacionadas con la labor realizada en otros ámbitos de la Protección¹⁰.

Proyecciones mundiales de las necesidades de reasentamiento

La sede del ACNUR prepara un informe anual sobre los *Resultados del reasentamiento y las proyecciones mundiales*, que refleja las razones y el alcance de las operaciones de reasentamiento del ACNUR en todos los países, con base en las necesidades detectadas y la información sobre las capacidades contenida en el Plan de Operaciones de País (COP, por sus siglas en inglés). Este documento se presenta a los Estados de reasentamiento y sirve como base para la coordinación mundial y determinar el número y la composición de los lugares de reasentamiento facilitados por los Estados en respuesta a las necesidades. Por lo tanto, sirve como un instrumento principal de planificación.

Planificación de las misiones de selección

Algunos Estados aceptan las peticiones de reasentamiento con **base en los expedientes de los refugiados**, pero muchos otros prefieren llevar a cabo **misiones de selección** para entrevistar a los refugiados antes de decidir sobre su admisibilidad. Estas misiones de selección se planifican sólo después de llegar a un consenso sobre la propuesta anual de admisión de reasentamientos. La Sede del ACNUR y los centros regionales coordinan el calendario y los destinos de las misiones de selección, en consulta con las oficinas en el terreno sobre el momento más apropiado. Se deben tomar en cuenta las necesidades operativas en el terreno, ya que las misiones de selección requieren no sólo de apoyo logístico durante la misión misma, sino también del tiempo necesario para preparar suficientes peticiones. Antes de cada misión de selección se

Cuestionarios pre y post-misión para las misiones de entrevista para reasentamiento

⁹ Véase: *Instrucciones y directrices para las oficinas de campo del ACNUR y dependencias de la Sede sobre la presentación de informes en 2008, la ejecución en 2009 y la planificación para el 2010; Presentación de informes de reasentamiento en el Plan de Operaciones de País (COP, por sus siglas en inglés)*, en el enlace: http://intranet.hcrnet.ch/SUPPORT/opsmgmt/instructions/ig08_011/PL03_COP_RE_En_Dec08.doc

¹⁰ Para obtener información adicional sobre las *Instrucciones y directrices para las oficinas de campo del ACNUR y dependencias de la Sede sobre la presentación de informes en 2008, la ejecución en 2009 y la planificación para el 2010*, véase UNHCR/IOM/092/2008 - UNHCR/FOM/094/2008 (23 de diciembre de 2008) en el enlace: <http://intranet.hcrnet.ch/SUPPORT/POLICY/IOMFOM/2008/iom09208.htm>

preparan una serie de peticiones de reasentamiento y se le transmiten al Estado en cuestión; entre más pronto se finalicen tales planes, más fácil será su preparación. Para ayudar con la planificación temprana, el ACNUR ha editado además un *Cuestionario previo a las misiones de entrevista para reasentamiento*¹¹ que deben completar los Estados para ayudar a los gobiernos y las oficinas locales del ACNUR con el proceso de planificación. También se utiliza un *Cuestionario posterior a las misiones de entrevista para reasentamiento*¹² que permite una evaluación y un mayor diálogo sobre cuestiones relativas a la misión y promover la mejora continua de todas las partes en la prestación del reasentamiento.

Las entrevistas de selección frente a la aceptación de los casos con base en los expedientes

Como se señaló anteriormente, algunos Estados prefieren decidir las admisiones de reasentamiento después de entrevistar a los refugiados. Algunos de estos Estados, así como los que no llevan a cabo entrevistas, pueden también estar dispuestos a aceptar los casos con base en su **expediente** o historial, sin que un funcionario del Estado entreviste directamente al refugiado. Las decisiones basadas en los expedientes permiten una mayor flexibilidad en los casos en que no es necesaria una entrevista de selección, en que el acceso logístico y/o físico a los refugiados es difícil, o cuando se requiere tomar una decisión con urgencia. Por lo tanto, el ACNUR alienta a todos los Estados a prever casos de aprobación con base en los expedientes.

Reuniones regionales de planificación

Para la operación es necesaria la estrecha coordinación entre la Sede, los centros regionales y las oficinas en los países. Con el fin de facilitarla y proporcionar un foro para la planificación, el ACNUR celebra reuniones anuales de planificación en cada una de las principales regiones donde se lleva a cabo el reasentamiento. Normalmente se dedican dos días de las reuniones regionales a la planificación interna y la coordinación, y un día para examinar las conclusiones con los socios externos, tales como los principales Estados de reasentamiento y las ONG.

Los Estados, las ONG y el reasentamiento

Los Estados no tienen la obligación de reasentar a los refugiados

Como se señaló anteriormente, los Estados no están legalmente obligados a reasentar a los refugiados, sino que les ofrecen reasentamiento como parte de la distribución de la carga y las responsabilidades internacionales. Idealmente, el número de plazas disponibles en los Estados de reasentamiento

¹¹ Véase el anexo a esta unidad.

¹² Véase el anexo a esta unidad.

concordaría con las necesidades mundiales de reasentamiento, pero los Estados tienen la última palabra sobre los refugiados que aceptarán. Ellos establecen las políticas y procedimientos para la aceptación de los refugiados reasentados y también pueden establecer otras prioridades y criterios.

El número total de plazas de reasentamiento, o “cuotas”, que ofrecen los Estados sigue siendo algo estático, pero cada año varía su asignación en términos de las poblaciones seleccionadas y las regiones de origen. Sin embargo, la aparición de nuevos países de reasentamiento en los últimos años ha aumentado el número total de plazas disponibles en todo el mundo. Aun así, el número de refugiados que el ACNUR identificó para el reasentamiento en 2007 y 2008 superó las plazas disponibles en los Estados de reasentamiento.

Ampliación de la
base de
reasentamiento

Sobre todo desde las Consultas Globales¹³, se ha ampliado considerablemente el número de plazas para el reasentamiento así como el grupo de Estados que ofrece esta solución. Las cuotas establecidas solamente por tres Estados –EE.UU., Canadá y Australia– constituyen la gran mayoría de las plazas disponibles en todo el mundo¹⁴. En comparación, otros Estados de reasentamiento ponen a disposición muchas menos plazas, aunque éstas pueden aumentar con el tiempo¹⁵.

Categorías para el
reasentamiento

Una serie de Estados de reasentamiento hace hincapié en responder a los refugiados con necesidades específicas; por ejemplo, fijan objetivos mínimos para las mujeres en situación de riesgo o cuotas para los casos médicos. Algunos Estados también tienen mecanismos para responder a casos de emergencia, que pueden incluir casos médicos, pero el número de plazas disponibles es normalmente bastante limitado.

Además de las categorías generales, los Estados pueden determinar criterios adicionales para el reasentamiento e indicar las regiones y poblaciones que están interesados en seleccionar; sin embargo, a menudo se guían por las necesidades y prioridades indicadas por el ACNUR.

Los refugiados pueden acceder a programas migratorios no humanitarios de varios Estados (por ejemplo, migración de

¹³ Véase: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Consultas Globales sobre protección internacional / Tercer ámbito: Informe de las reuniones en el marco del Comité Permanente (Tercer ámbito), 27 de junio de 2002. A/AC.96/961. Disponible en línea [en inglés] en UNHCR Refworld, en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d60ee224.html>

¹⁴ En 2008, las plazas de reasentamiento facilitadas por estos tres países constituyeron el 90% del total de plazas disponibles. De éstas, Estados Unidos ofreció más del 70% de las plazas.

¹⁵ Algunos países pueden aceptar peticiones en ciertos casos de una forma más *ad hoc*, sin establecer un programa específico o sin definir cuotas anuales determinadas.

trabajadores cualificados y reunificación familiar), aun cuando no se orientan específicamente a los resultados humanitarios ni a las prioridades de protección del ACNUR. Estos programas pueden ser útiles para los refugiados, ya que pueden admitir a personas necesitadas de protección internacional pero que no califican para el reasentamiento en virtud de los programas de refugiados o de reasentamiento humanitario.

Los foros periódicos de los Estados de reasentamiento, las ONG, la OIM y el ACNUR para comunicarse cuestiones de política y operaciones aumentan la coherencia global y la previsibilidad del reasentamiento.

El ACNUR está interesado en garantizar la coherencia global y la previsibilidad en la prestación del reasentamiento, ya que la falta de previsibilidad no sólo aumenta la incertidumbre para los Estados, las ONG, la OIM, el ACNUR y los refugiados interesados, sino que también hace más difícil planificar la movilización de recursos y la asistencia, entre otras cosas. Los foros periódicos entre los diferentes actores son necesarios para intercambiar información y discutir políticas y cuestiones operacionales, incluida la asignación de lugares de reasentamiento.

La evaluación del ACNUR sobre las actividades de reasentamiento en 1994¹⁶ puso de relieve la necesidad de mejorar el diálogo y la cooperación entre todos los socios participantes en estas operaciones. El informe resultante le pidió al ACNUR establecer mecanismos de consulta sistemática con estos socios, de modo que se formó ese año un Grupo de Trabajo sobre Reasentamiento (WGR, por sus siglas en inglés), que se convoca dos veces al año, normalmente en marzo y en octubre o noviembre. Poco después, el ACNUR inició las Consultas Anuales Tripartitas sobre Reasentamiento (ATCR, por sus siglas en inglés). Su trabajo se ha centrado, entre otras cosas, en el fortalecimiento del papel del reasentamiento y el fomento de más países que ofrezcan esta solución, y la diversificación de los programas y oportunidades de reasentamiento, incluyendo su uso estratégico.

Grupo de Trabajo sobre Reasentamiento

El Grupo de Trabajo sobre Reasentamiento se compone de los Estados de reasentamiento y el ACNUR y constituye un foro consultivo informal para discutir la orientación de las políticas de reasentamiento y dirigir los esfuerzos para mejorar la utilización del reasentamiento como una herramienta de protección internacional, una solución duradera y un mecanismo de distribución de las responsabilidades y de la carga. Desde su creación, el Grupo de Trabajo se ha centrado en apoyar la labor de las Consultas Tripartitas tanto en los trabajos preparatorios, incluidos documentos de debate, como con el seguimiento de las recomendaciones de la ACTR.

¹⁶ Reasentamiento en el decenio de 1990: Una revisión de la política y la práctica, ACNUR, EVAL/RES/14, diciembre de 1994.

Consultas Anuales Tripartitas sobre Reasentamiento (ATCR)	Las Consultas Anuales Tripartitas sobre Reasentamiento incluyen actualmente a los Estados de reasentamiento, el ACNUR y las ONG. La inclusión de éstas últimas es importante para garantizar un proceso de consulta más eficaz y transparente. Las Consultas, por lo tanto, constituyen un foro útil en el que los actores del reasentamiento pueden compartir información y desarrollar estrategias conjuntas para hacer frente a las necesidades de reasentamiento. Por lo general se celebran en junio de cada año, y ayudan a crear consenso en el Comité Ejecutivo para muchos temas del reasentamiento, incluido el establecimiento de nuevos programas, el intercambio de información sobre necesidades y prioridades de reasentamiento, y ofrecen oportunidades para analizar la planificación de importantes cuestiones de política. Las Consultas también centran la atención de los actores del reasentamiento en estas actividades del ACNUR, las cuestiones operacionales pertinentes y las responsabilidades principales para la identificación de casos y referencias.
La ATCR y el Grupo de Trabajo sobre Reasentamiento constituyen importantes oportunidades para que los Estados de reasentamiento, las ONG y el ACNUR examinen la manera de responder a las poblaciones necesitadas de reasentamiento	Las reuniones de las Consultas y el Grupo de Trabajo sobre Reasentamiento brindan importantes oportunidades para que los Estados de reasentamiento, las ONG y el ACNUR examinen la manera de responder a las poblaciones necesitadas de reasentamiento. El ACNUR presenta poblaciones para las cuales el reasentamiento es una prioridad, o donde se puede utilizar estratégicamente, y se examina en detalle el informe sobre las <i>Necesidades proyectadas de reasentamiento mundial</i>. La reunión, por lo tanto, es una oportunidad para que el ACNUR llame la atención de los Estados de reasentamiento sobre las poblaciones de refugiados con necesidad prioritaria.
	El proceso está destinado a fortalecer la coordinación y la gestión del programa mundial de reasentamiento y asegurar la previsibilidad para los efectos de la planificación. Sin embargo, el ACNUR generalmente recibe antes una indicación de los Estados –en reuniones bilaterales o multilaterales más pequeñas– con relación a su respuesta a las necesidades particulares de reasentamiento y la composición de la población y el número por ser reasentado para el año siguiente.
Nuevos y potenciales Estados de reasentamiento alentados a que asistan al Grupo de Trabajo y la ATCR	En vista del objetivo común de ampliar la base del reasentamiento, el ACNUR y los Estados que participan en estas operaciones han invitado y alentado a otros Estados que han mostrado interés en convertirse en Estados de reasentamiento, o que ya han reasentado a refugiados de manera <i>ad hoc</i> sin ser formalmente Estados de reasentamiento, a asistir al Grupo de Trabajo y a las Consultas Anuales Tripartitas. El ACNUR y los miembros de las Consultas han alentado además a nuevos Estados mediante el “hermanamiento” o las relaciones de cooperación técnica con

los países de reasentamiento y otras modalidades de fomento de la capacidad.

Otras reuniones bilaterales

Además de las Consultas Tripartitas y el Grupo de Trabajo sobre el Reasentamiento, el ACNUR mantiene numerosas reuniones bilaterales con los gobiernos para fortalecer los esfuerzos de planificación conjunta y para discutir las necesidades particulares y cuestiones que se plantean con determinados países. Dichas reuniones pueden tener lugar a escala regional o nacional a lo largo del año en la Sede. En el caso de los nuevos países de reasentamiento o los Estados que aceptan refugiados de manera *ad hoc*, el ACNUR les proporciona apoyo adicional para ayudarles a garantizar que se cumplan los objetivos y se superen las dificultades.

La asociación con las ONG es un elemento esencial de la entrega efectiva de reasentamiento

El ACNUR también se ha centrado en mejorar su asociación con las organizaciones no gubernamentales en todo el mundo; por ello ha celebrado talleres estratégicos con ellas en América del Norte y Europa¹⁷, y ha procurado que participen con regularidad en las reuniones estratégicas regionales y en reuniones de coordinación bilaterales o multilaterales. También ha tratado de fomentar la experiencia de las ONG a través de la cooperación y los esfuerzos de formación, y ha establecido asociaciones formales para el reasentamiento mediante acuerdos directos con determinadas ONG y la aplicación del *Plan del ACNUR y la Comisión Católica Internacional de Migración (CCIM) para el despliegue en operaciones de reasentamiento*.

Las necesidades de reasentamiento de cara a la “capacidad de reasentar”

El imperativo universal

Para determinar las necesidades de reasentamiento, el ACNUR les aplica a los refugiados en cuestión definiciones y criterios acordados globalmente, respaldados por los propios Estados en el Comité Ejecutivo. En este proceso es pertinente el **imperativo universal**, es decir, la aplicación de criterios de forma coherente de una operación a otra para garantizar la consistencia y la transparencia en la identificación de los refugiados que podrían ser candidatos al reasentamiento.

Sin embargo, como se señaló anteriormente, los grupos que necesitan reasentamiento no siempre coinciden con las prioridades de los Estados. Por lo tanto, a menudo el ACNUR enfrenta el desafío de hacer coincidir las poblaciones objetivo y

¹⁷ En marzo de 2005 se celebró un taller del ACNUR y las ONG en Washington, Estados Unidos, y en septiembre de 2006, se realizó otro en la Sede del ACNUR y el Consejo Europeo sobre Refugiados y Exiliados (ECRE, por sus siglas en inglés).

los criterios indicados por los Estados con las necesidades reales de reasentamiento.

También pueden surgir problemas debido a las diferencias de opinión de las organizaciones sobre cuestiones políticas concretas. Los Estados de reasentamiento a menudo definen el uso y la asignación de su capacidad de reasentamiento con base en consideraciones y limitaciones nacionales, más que en las necesidades del ACNUR o las normas internacionales.

Las políticas generales de los Estados en materia de asilo y migración también tienen repercusiones en sus políticas y criterios de reasentamiento. Como vimos en la unidad anterior, los Estados se han vuelto cada vez más restrictivos en este particular, por lo que puede ser necesario que el ACNUR lleve a cabo actividades de promoción específicas y cabildeo en favor de determinadas poblaciones de refugiados. Su reto en la gestión del programa de mundial reasentamiento es maximizar y diversificar los lugares disponibles para los refugiados que identifique en necesidad y garantizar la previsibilidad del proceso, al mismo tiempo que se equilibran las preocupaciones internas de los países de reasentamiento.

Criterios más restrictivos en materia de asilo

Situación de las
personas a ser
reasentadas

En principio, las personas por ser reasentadas deben ser refugiados o los familiares a su cargo. Sin embargo, como vimos en la Unidad 1, puede que el ACNUR y los Estados no utilicen la misma definición de refugiado. El Estado interesado puede definir a un refugiado de conformidad con la Convención de 1951, mientras que el ACNUR define a los refugiados en un sentido más amplio para incluir a las personas que huyen de amenazas graves e indiscriminadas a la vida, la integridad física o la libertad, como resultado de la violencia generalizada o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público. Algunos Estados, aunque no todos, permiten considerar para reasentamiento a esta categoría más amplia de personas. Las diferencias surgen, por lo tanto, si los Estados aplican la misma definición de refugiado para reasentar a personas del mismo perfil o similar que llegan espontáneamente, lo cual puede resultar en que se nieguen a aceptar los casos presentados por el ACNUR.

Capacidad para
integrarse como un
criterio adicional

Algunos Estados añaden también sus propios criterios a los criterios generales de reasentamiento. Un tema de preocupación para los Estados, en vista de sus problemas de integración nacional, es la capacidad de los refugiados de integrarse en el país de reasentamiento. Por lo tanto, algunos Estados tratan de utilizar indicadores de **potencial de integración** similares a los que se aplican cuando se considera la inmigración normal, tales

como el conocimiento del idioma, la educación y los antecedentes profesionales. Si bien muchos refugiados se han integrado y realizado importantes contribuciones a las sociedades de acogida, en particular cuando se les ha dado el apoyo adecuado, la aplicación estricta de este criterio podría impedir que los refugiados con potencial de integración obtengan la protección o alcancen la solución duradera que necesitan. El ACNUR insta a los Estados a que consideren las cuestiones de la integración de forma flexible, sin penalizar a los refugiados que necesitan protección, y a que desarrollen programas eficaces para abordar las necesidades de asentamiento. En efecto, como subrayan las Consultas Tripartitas, el “potencial de integración” es a menudo una gran medida de la capacidad del Estado para ayudar a la integración efectiva. Por lo tanto, el ACNUR, como parte de la *Iniciativa de integración*, apoyó con los Estados y las ONG la elaboración del *Manual de reasentamiento de refugiados: Una guía internacional para la acogida e integración* que promueve las buenas prácticas de integración¹⁸.

Criterios adicionales
informales

Los Estados también pueden imponer criterios “informales”, basados en consideraciones de política interna, más que en requisitos estrictamente legislativos, cuando seleccionan refugiados para el reasentamiento. Algunos Estados han incluido limitaciones sobre el tamaño de la familia; restricciones de edad o género, tales como restricciones contra de las personas de edad avanzada por temor a los costos para la comunidad, o contra los hombres de un grupo de edad determinado, por el temor de una posible amenaza para el orden público; y restricciones sobre determinados grupos nacionales o étnicos. Por lo general estos criterios informales no se basan en la legislación ni en políticas oficiales y no se suelen anunciar oficialmente. No obstante, pueden tener un impacto importante para decidir cuáles casos se aceptan. Estos criterios no sólo pueden ser discriminatorios, sino que también pueden reducir considerablemente la transparencia y la previsibilidad del proceso.

Los movimientos
secundarios: un reto
adicional

Algunos Estados también han sido reacios a considerar peticiones de reasentamiento para los refugiados que se trasladaron irregularmente a un segundo o tercer país de asilo. Esto es particularmente cierto cuando el país de acogida se encuentra lejos del país de origen y cerca del país de reasentamiento, ya que esto sugiere que el refugiado presenta un patrón de movimiento irregular. Si bien los Estados en

¹⁸ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Manual de reasentamiento de refugiados: Una guía internacional para la acogida e integración*, septiembre de 2002. Disponible en línea [en inglés], en UNHCR Refworld: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>.

general no han formalizado esas restricciones en la legislación, sino que las han planteado como una consideración política, algunos sostienen que la aceptación de esos refugiados fomentaría aún más los flujos migratorios irregulares. El ACNUR también está preocupado por el impacto de esas situaciones, por lo que en esos casos aplica una serie de consideraciones antes de iniciar el proceso de reasentamiento.

El ACNUR está muy consciente de la preocupación de que el reasentamiento pudiera crear un “factor de atracción”, es decir, fomentar la circulación irregular de refugiados desde países vecinos o de personas desde sus países de origen. Por lo tanto, en principio, somete estos casos para reasentamiento sólo después de analizar de manera minuciosa las motivaciones del movimiento secundario. Sin embargo, cuando la razón para ese movimiento esté relacionada con la protección o la falta de otras soluciones duraderas, el ACNUR tratará al refugiado en virtud del procedimiento normal en términos de reasentamiento¹⁹.

Reasentamiento y
llegadas
espontáneas de
solicitantes de asilo

La preocupación de los Estados ante los movimientos irregulares mixtos compuestos por inmigrantes económicos y solicitantes de asilo, ha llevado a considerar cada vez más el reasentamiento como una alternativa que permite gestionar directamente el asilo y la migración. Los Estados han argumentado, por ejemplo, que se pueden admitir a más refugiados “merecedores” por medio del reasentamiento, lo que implica que los refugiados que llegan de forma espontánea no son necesariamente los más merecedores o necesitados. Sin embargo, el ACNUR ha hecho hincapié en que el reasentamiento no puede sustituir el acceso al territorio para los solicitantes de asilo que llegan espontáneamente ni a los procedimientos de asilo justos y eficientes ajustados a las obligaciones internacionales y regionales.

Las restricciones
relativas a las
preocupaciones de
seguridad a veces
impiden la entrada y
en el mejor de los
casos causan un
retraso considerable.

Los problemas de seguridad también han tenido un impacto en las admisiones de refugiados en los principales países de reasentamiento, que han impuesto mayores restricciones. Muchos Estados han reducido el número de lugares para tramitar las solicitudes y agregado controles de seguridad que han extendido considerablemente el tiempo necesario para la tramitación y la admisión. Algunos Estados también han establecido requisitos legislativos y de política más estrictos para los refugiados.

Un ejemplo particularmente difícil ha sido la legislación antiterrorista de EE.UU., que se introdujo por primera vez en el

¹⁹ Véase también la Unidad 4 en referencia a este tema.

El ejemplo de
EE.UU.

decenio de 1990 y se amplió a partir de 2001. Esta legislación obstaculiza la entrada de un individuo que haya dado “apoyo material” a organizaciones que EE.UU. considera terroristas, o que podría haber cometido o previsto cometer una amplia variedad de actividades que se consideran de naturaleza terrorista. El “apoyo material” se ha definido de manera amplia para incluir pequeñas cantidades de ayuda, incluyendo dinero, hospedaje seguro, transporte, comunicación u otros beneficios, sean ofrecidos voluntariamente o bajo coacción. Toda persona que haya prestado apoyo a una organización que EE.UU. considere terrorista, y los familiares de esa persona, se consideran inadmisibles y queda prohibida su entrada al país. Aunque técnicamente es una designación de inadmisibilidad de inmigración, esta etiqueta puede marcar a la persona como “terrorista” ante los ojos de otros países de reasentamiento, el país de acogida o el de origen.

Como resultado, los refugiados que se hayan visto obligados a hacer trabajos de baja categoría para organizaciones terroristas, o a darles bajo coacción cualquier asistencia mínima, pueden ser excluidos del reasentamiento. Esto puede referirse a una organización cuyo fin principal es político, pero que también tenga un brazo armado, o incluso a una organización que EE.UU. hubiera apoyado históricamente, si se ajusta a la definición legislativa de organización terrorista. Por lo tanto, grupos e integrantes que gozan de apoyo histórico en EE.UU. pueden ser excluidos del reasentamiento de refugiados. El impacto de esta prohibición se magnifica por la gran proporción de plazas de reasentamiento que ofrece EE.UU.

La ley original de lucha contra el terrorismo preveía exenciones y excepciones limitadas para algunas personas afectadas por las prohibiciones contra el terrorismo. Por lo general esas exenciones eran atribuciones a nivel de Secretario. La legislación aprobada a finales de 2007 prevé una autoridad más amplia para emitir exenciones, pero su emisión no es obligatoria. Los Secretarios de Estado o de Seguridad Nacional siguen teniendo amplia discreción para emitir exenciones para individuos o grupos. Si bien la ampliación de la autoridad para declarar una exención ha resuelto problemas de inadmisibilidad de muchos refugiados –como las personas que proporcionaron apoyo material a un número limitado de organizaciones terroristas o personas que dieron apoyo material bajo coacción a un número pequeño de organizaciones– muchos otros permanecen en el limbo, a la espera de una solución.

Tales medidas de seguridad, en las que no se prohíbe totalmente la entrada, han retrasado durante meses e incluso años las respuestas a las peticiones de reasentamiento. Estos retrasos aumentan la incertidumbre del ACNUR acerca de si

sigue disponible la solución en un determinado país o si debe buscar otra. En este contexto, la planificación se hace muy difícil, sobre todo cuando la necesidad de reasentamiento es urgente y las repercusiones pueden ser especialmente graves. En los casos en que el reasentamiento es parte de un enfoque amplio y/o estratégico, esos retrasos también pueden reducir el impulso para abrir otras vías o para mejorar las condiciones de asilo en el primer país de acogida.

Se han establecido Centros de Tránsito Temporales con fines de Evacuación (ETF) para proporcionar vías adicionales para casos de emergencia.

Llamamientos de emergencia para los refugiados en necesidad de reasentamiento de emergencia

Como se destacó anteriormente, sólo hay un número limitado de plazas disponibles para el reasentamiento **de emergencia o urgente**. Con el aumento de las consideraciones de seguridad, hay más demoras en la tramitación mientras que crece el número de refugiados en necesidad de reasentamiento de emergencia o urgente. Por lo tanto, el ACNUR aboga por que los Estados proporcionen un mayor número de plazas para los casos **de emergencia y urgentes** a fin de satisfacer las necesidades que se identifiquen. Para aumentar la capacidad de brindar protección, al menos de forma temporal, el ACNUR ha negociado el establecimiento de Centros de Tránsito Temporales con fines de Evacuación (los ETF, por sus siglas en inglés) a donde los refugiados pueden ser evacuados temporalmente mientras se identifica un Estado de reasentamiento, o hasta que finalice el trámite para el reasentamiento²⁰. El ACNUR también ha introducido el concepto de **llamamientos de emergencia** que se envían simultáneamente a numerosos Estados de reasentamiento para que se tome conciencia de las necesidades urgentes.

Diferencias en la definición de familia

La diferencia en la forma en que el ACNUR y los Estados de reasentamiento definen el concepto de familia también ha dado lugar a problemas, tanto en el contexto del reasentamiento inicial como en la posterior reunificación familiar.

El estatuto derivado

Normalmente, cuando se reconoce a un refugiado, a sus familiares se les concede lo que se denomina un **estatuto derivado**; esto obedece a que al estar en el mismo país con el solicitante principal, se considera que son refugiados que derivan su condición del solicitante principal. Este enfoque está destinado a proteger el derecho a la unidad de la familia y a los miembros de la familia que pueden estar en riesgo de

²⁰ Esta propuesta se presentó en las Consultas Tripartitas de junio de 2007 y el concepto ha recibido el apoyo de Estados de reasentamiento a los que se habría pedido aceptar peticiones de reasentamiento procedentes de los Centros de Tránsito Temporales con fines de Evacuación y dar otro tipo de apoyo, según sea necesario. El primer ETF, llamado “Centro de Tránsito de Evacuación”, se estableció en Rumania a finales de 2008. Un sistema de tránsito de emergencia similar se está ultimando con las Filipinas.

persecución por su relación con el solicitante principal. En principio, sin embargo, los miembros de la familia que también cumplen individualmente los criterios de elegibilidad para la condición de refugiado deben ser reconocidos como tales, con base en sus necesidades individuales de protección.

Puede que no se le conceda el estatuto derivado o la condición de refugiado por separado a todos los miembros de la familia debido a su situación personal; por ejemplo, si son ciudadanos del país de acogida o de otro país. Sin embargo, incluso en estos casos, el ACNUR puede intervenir porque un miembro de la familia se considera como un refugiado.

No existe una
definición universal
de familia

Sin embargo, efectuar el reasentamiento por motivos de reunificación familiar puede ser un reto, debido a que la definición de familia que utiliza el ACNUR a estos efectos es más inclusiva que la de muchos Estados de reasentamiento. No hay una definición universalmente aceptada de quiénes constituyen una familia; en algunas culturas, el término **familia** se interpreta con relativa flexibilidad para incluir a los parientes extendidos, mientras que en otros, el término familia se limita a los miembros de la familia **nuclear**, es decir, cónyuges e hijos menores de edad.

Definición de familia
del ACNUR

La definición del ACNUR incluye a las personas que están comprometidas en casamiento, que tienen un matrimonio de costumbre o que viven en alianzas a largo plazo (incluyendo las parejas del mismo sexo). También incluye a personas que pueden ser total o parcialmente dependientes de la unidad familiar, ya sea social, emocional o económicamente. Esto puede incluir a los hijos que han alcanzado la madurez o que están casados (si es que siguen dependiendo de la unidad familiar) o a personas que no están relacionadas biológicamente, como los niños “adoptados” oficiosamente y con quienes no hay vínculo de sangre. La separación de estas unidades familiares puede ser traumática y dar lugar a considerables dificultades tanto para las personas que quedan atrás como para los reasentados.

Las oficinas del ACNUR tienen la responsabilidad, como parte de su mandato, de proteger a los refugiados y de promover y facilitar la reunificación de sus familias. Esto significa que deberían ayudar a los integrantes de la familia de un refugiado reconocido a unirse a él en el país de asilo. Esto se aplica ya sea que se encuentren o no aún los miembros de la familia en su país de origen. Podrán solicitar la asistencia y el apoyo del ACNUR el familiar o los miembros de la familia, el refugiado, y/o la oficina del ACNUR donde estén viviendo el refugiado o su familia. La asistencia puede incluir:

- ✚ ayuda a los refugiados o miembros de su familia para que presenten las solicitudes oficiales de reunificación familiar y/o de permiso de entrada o de salida, de conformidad con las directrices del ACNUR para proteger la integridad del proceso, y/o
- ✚ asistencia a los refugiados en la petición de reasentamiento por motivos de reunificación familiar.

En este contexto, el concepto de familia se ha de interpretar de manera amplia y debe incluir a los familiares que dependen económica o emocionalmente del refugiado.

Los retos del ACNUR para la reunificación familiar aumentan si los miembros de la familia no se encuentran todos en el mismo país. Algunos Estados pueden imponer restricciones adicionales con respecto a la edad o el estado civil de los hijos, o pueden imponer las mismas condiciones para la reunificación familiar de refugiados que para los inmigrantes regulares (como demostrar ingresos suficientes, vivienda adecuada, etc.).

Estatuto de los miembros de la familia y las posibles restricciones a la reunificación familiar

Al ACNUR también le preocupa la condición y el tipo de permiso que reciben los refugiados. En principio, los miembros de la familia deben poder disfrutar de la misma protección, o estatuto de refugiado, que el solicitante principal. El ACNUR también considera que los casos de reunificación familiar de refugiados no deben estar sujetos a las mismas restricciones que se aplican a otros inmigrantes, ya que los refugiados no tienen la opción de reunirse en otros lugares con sus familias.

Matrimonios polígamos

Otros retos normativos plantean los matrimonios polígamos²¹: cuando el marido tiene más de una esposa (poliginia) o, más rara vez, una mujer tiene más de un esposo (poliandria). Casi todos los Estados de reasentamiento tienen legislaciones nacionales que prohíben este tipo de matrimonios y, por lo tanto, rechazan estos casos. Los matrimonios polígamos también plantean preocupaciones desde la perspectiva de una legislación internacional de derechos humanos sobre el abuso o la discriminación grave. A pesar de estos graves problemas y desafíos, cuando existe una relación de dependencia, sobre todo cuando se trata de niños y cuando el matrimonio se ha contraído válidamente según las leyes del país de origen o de asilo, el ACNUR ha respetado la unidad de la familia²². En algunos casos, los Estados han aceptado estos casos si se divide a la familia en dos o más casos separados de reasentamiento; es decir, que los maridos (o las esposas) se ven obligados a elegir a uno de los cónyuges y divorciarse del otro u otros, lo que da

²¹ El término “poligamia” incluye tanto la poliginia (cuando un hombre tiene varias esposas) como la poliandria (cuando una mujer tiene varios maridos).

²² Manual de Reasentamiento, capítulo IV, p. 28.

lugar a otras complicaciones; por ejemplo, la protección de los derechos del niño, el requerimiento de determinaciones sobre el interés superior y acuerdos de custodia. También puede resultar en la separación de las familias porque no hay ninguna garantía de que a todos se les conceda el reasentamiento. Sin embargo, los Estados están cada vez menos dispuestos a aceptar tales casos, incluso después del divorcio, aunque la base jurídica de la negativa no siempre es clara. En consecuencia, uno o algunos de los cónyuges y sus hijos pueden quedar atrás en el primer país de asilo, lo que no sólo conduce a la separación de las familias y la violación del artículo 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño, sino que también puede poner a la mujer en riesgo de abuso, violencia, explotación y exclusión de la sociedad. De hecho, estos casos parecen ser sometidos por lo común a los **criterios informales** restrictivos impuestos a veces por los Estados de reasentamiento.

Los Estados de reasentamiento están también preocupados por el fraude relacionado con la composición de la familia. Si bien el ACNUR hace todo lo posible para verificar la composición de la familia, los Estados a veces requieren documentación que es difícil o incluso imposible de obtener para los refugiados. Los Estados confían cada vez más en pruebas como las de ADN, que suelen ser tomadas como concluyentes, a fin de confirmar las relaciones familiares. Sin embargo, estas pruebas plantean otras preocupaciones, incluido el derecho a la intimidad, la confidencialidad y la necesidad de asesoramiento previo y posterior a la prueba. Los resultados de los exámenes de ADN pueden causar traumas emocionales, como el de un padre que descubre que su hijo no es biológicamente suyo o los niños que descubren que fueron concebidos por una violación que su madre nunca reconoció.

Si bien el fraude en la composición de la familia es una grave preocupación, el ACNUR ha alentado a los Estados a ser flexibles en sus requisitos de pruebas documentales a efectos de reunificación familiar. Se ha tratado de destacar que las pruebas de ADN, cuando se confía en ellas, no deben ser el único factor en la determinación de la composición de la familia, y que se deben tomar en cuenta otros factores, tales como la dependencia de los miembros no biológicos del hogar. El ACNUR también ha defendido que no se realicen pruebas sin consentimiento informado y sin asesoramiento²³.

El fraude y otros problemas

²³ Véase, *Nota sobre las pruebas de ADN para establecer relaciones familiares en el contexto de los refugiados*, ACNUR, junio de 2008, [disponible en inglés] en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48620e2d2.html>

El fraude, de manera más general, ha sido una gran preocupación de los Estados y del ACNUR. El aumento de las restricciones sobre el acceso al asilo y al reasentamiento puede crear presiones que den lugar a la explotación y el abuso. El estatuto de refugiado y las oportunidades de reasentamiento son muy codiciados, no sólo por la protección que brindan sino también por la mejora de las oportunidades económicas que aportan. Esto puede hacer de la determinación de la condición de refugiado y del proceso de reasentamiento un objetivo de fraude y abuso.

Plan de acción contra el fraude en el reasentamiento

El fraude en el reasentamiento no sólo es perjudicial para los Estados de reasentamiento, sino también para la reputación y la integridad de todas las partes en este proceso. Por lo general, también es perjudicial para los refugiados, debido a que se puede suspender el examen de las peticiones o quedar sujeto a controles más estrictos y que consumen más tiempo. Para combatir este problema, el ACNUR, junto con sus contrapartes, elaboró en 2004 un *Plan de acción contra el fraude en el reasentamiento*. Este Plan esboza una serie de medidas destinadas a prevenir el fraude, incluyendo la introducción de garantías en los procedimientos, la sensibilización y la formación. Si bien estas medidas han sido ejecutadas en gran parte²⁴, el ACNUR continúa desarrollando políticas, directrices de procedimiento y herramientas para minimizar y prevenir el fraude²⁵.

En las siguientes unidades se discutirán una serie de salvaguardias que se han introducido para ayudar a reducir la posibilidad de fraude y el abuso. Exploraremos en mayor detalle el fraude y las medidas para evitarlo en la Unidad 6.

La mutilación genital femenina (MGF) y el reasentamiento

Los problemas de la MGF

El ACNUR está preocupado por el posible impacto negativo de la vinculación directa del reasentamiento con la no mutilación genital femenina, ya que esto puede perjudicar a las mujeres y las niñas que ya han sido expuestas a la MGF. Además, si en las comunidades de refugiados se llegara a conocer que a las mujeres y las niñas que no están expuestas a los riesgos de la mutilación genital se les concederá el reasentamiento, entonces es posible que algunas familias, contrario a las suposiciones,

²⁴ Véase la *Nota informativa: Plan de acción contra el fraude en el reasentamiento*, presentado a la Consulta Anual Tripartita sobre Reasentamiento, Ginebra, 28-30 de junio de 2007, punto 3i del orden del día, [disponible en inglés] en: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/46822cb42.pdf>

²⁵ *Abordando el fraude en el reasentamiento cometido por los refugiados: Política y directrices de procedimiento*, marzo de 2008. Disponible [en inglés] en Refworld en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=47d7d7372>

hagan cumplir más enérgicamente la MGF, incluso a una edad más temprana que la tradicional del caso. Además, si el objetivo del ACNUR es el reasentamiento de familias que no han expuesto a sus hijas u otras mujeres de la familia a la mutilación genital, entonces existe aún el riesgo de que estas familias puedan practicarla antes de partir o en el país de reasentamiento.

El ACNUR se esfuerza por proteger a las niñas de la MGF, pero puede ser un reto encontrar una manera de hacerlo únicamente a través del reasentamiento. Por supuesto, esto no significa que no debe llevarse a cabo el reasentamiento, sino más bien que el ACNUR y sus socios deben ser conscientes de su posible impacto y encontrar modos de mitigar los riesgos. Por lo tanto, la política de reasentamiento en las cuestiones relacionadas con la mutilación genital debe estar estrechamente vinculada a un marco más amplio de protección y servicios comunitarios para las niñas y sus familias, incluidas las personas que no son consideradas para reasentamiento. El papel del reasentamiento debería contribuir a reforzar un cambio de comportamiento de las comunidades de refugiados.

UNIDAD 2:

Tareas

Ejercicio 1:

Por favor, lea los siguientes documentos:

- Capítulo 1 del *Manual de reasentamiento* sobre el “Reasentamiento: un instrumento primordial de protección internacional y un factor de soluciones integrales”.
- *Marco multilateral de los acuerdos sobre reasentamiento*, Foro del Alto Comisionado, Foro/2004/6, 16 de septiembre de 2004.
- *Desafíos para hacer frente a las necesidades globales del reasentamiento de refugiados*, documento de debate para la Consulta Anual Tripartita sobre Reasentamiento (22-23 de junio de 2006), 14 de junio de 2006.

Opcional:

Es posible que también desee examinar:

- Capítulo 2 del *Manual de reasentamiento* sobre un “Enfoque integral para resolver situaciones de refugiados y brindar soluciones duraderas adecuadas”.
- *El uso estratégico del reasentamiento* (un documento de debate preparado por el Grupo de Trabajo sobre el Reasentamiento), presentado al Comité Permanente del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, 27ª sesión, EC/53/SC/CRP.10/Add. 1, 3 de junio de 2003.
- *Enfoques integrales para resolver de forma más sistemática los problemas de los refugiados*, Foro del Alto Comisionado, FORO/2004/7, 16 de septiembre de 2004.

Ejercicio 2:

Por favor, responda brevemente con sus propias palabras a las preguntas que siguen. Si lo desea, puede hablar con otros colegas de Reasentamiento y Protección y consultar el Plan de Operaciones de País de su oficina y el Informe Anual de Protección.

- ¿Cómo se utiliza el reasentamiento en su operación? ¿Qué criterios de reasentamiento se utilizan con más frecuencia y por qué?
- ¿Se ha utilizado el reasentamiento estratégicamente; por ejemplo, para mejorar las condiciones de asilo en el país? En caso afirmativo, ¿cómo?
- ¿Se ha perseguido un enfoque integral de soluciones duraderas con respecto a cualquiera de los grupos de refugiados? En caso afirmativo, ¿cuáles? ¿Qué conlleva? Explique si su oficina ha utilizado o no la metodología de reasentamiento de grupo y la razón para ello.
- Si no se ha dependido de un enfoque estratégico o integral, ¿cree que existen posibilidades sobre cómo se podría mejorar el uso del reasentamiento de tal

manera? Si lo desea, puede revisar los indicadores para la repatriación voluntaria y la integración local de la unidad anterior, y consultar a sus colegas de Protección y Reasentamiento, así como a otros colegas.

- ¿Cuáles son los principales retos políticos que ha enfrentado usted en términos de reasentamiento en su país?

Por favor, envíe sus respuestas al administrador del Programa de Enseñanza designado.

UNIDAD 3:

La identificación

Objetivos

Mientras que la última unidad se refirió a las etapas del proceso de reasentamiento, esta unidad se centrará en la identificación. Se examinarán los criterios para el reasentamiento y se introducirán socios importantes en la identificación de los refugiados para efectos de reasentamiento, tanto internos como externos. También se proporcionará una visión general de las herramientas y métodos que se utilizan para elaborar el mapa y el perfil de la población de refugiados y para ayudar a identificar tanto a grupos de refugiados como a personas que pueden ser consideradas para reasentamiento por motivos de protección o de solución duradera.

Al final de esta unidad, usted debe ser capaz de lo siguiente:

- explicar en detalle los criterios para el reasentamiento;
- identificar a los socios claves en la identificación de los refugiados que necesitan reasentamiento;
- entender la importancia de los sistemas de remisión y el marco de gestión de caso individual;
- entender y explicar las herramientas y métodos para elaborar el mapa y el perfil de la población de refugiados a fin de identificar quiénes están en necesidad de reasentamiento;
- entender la importancia de la capacitación y la gestión de las expectativas.

El administrador designado del Programa de Enseñanza recomendará en cuánto tiempo completar esta unidad.

La identificación como un reto importante

Como se mencionó en la última unidad, cada oficina en el terreno debe incluir en su Plan anual de Operaciones por País (COP) la información relativa a las necesidades de reasentamiento y un análisis de su capacidad para realizar actividades de reasentamiento, para efectos de planificación global. La identificación correcta de los refugiados que necesitan reasentamiento es uno de los aspectos más importantes, aunque desafiantes, del reasentamiento. Requiere un conocimiento detallado de la población de refugiados y de

sus vulnerabilidades específicas, pero esta información puede ser limitada, incompleta o difícil de obtener. Por lo tanto, el aprendizaje de técnicas para identificar las vulnerabilidades es esencial para el trabajo de reasentamiento.

La identificación eficiente y eficaz de los refugiados para la consideración de reasentamiento es esencial para asegurar la continuidad de la protección. La identificación debe ser proactiva y accesible para las personas más necesitadas, y garantizar la transparencia e integridad.

La identificación eficiente y eficaz de los refugiados para la consideración de reasentamiento es esencial para asegurar la continuidad de la protección de los refugiados. La falta de identificación correcta y oportuna de los refugiados en necesidad de reasentamiento, puede significar que se les deniegue la protección y se vean sujetos a una inseguridad innecesaria. Si bien el reasentamiento no es un derecho, los refugiados más necesitados deben tener acceso al proceso de reasentamiento en forma oportuna y de manera proactiva. Para ello, la transparencia y la integridad son esenciales.

El reasentamiento debe ser impulsado por las necesidades, en lugar de las políticas o los deseos de los actores.

En general, las personas que se identifiquen en necesidad de reasentamiento deben ser refugiadas en virtud del mandato del ACNUR y satisfacer uno de los criterios de reasentamiento acordados. El ACNUR identifica a los refugiados para reasentamiento con base en las **necesidades** objetivas de reasentamiento del refugiado y no en su **deseo** subjetivo. La identificación tampoco se basa en el deseo de cualquier actor específico, como el Estado de acogida, el de reasentamiento, otros socios, o el mismo personal del ACNUR. La identificación con base en la necesidad también significa que ésta no debe verse limitada por la capacidad de la oficina, el número de plazas de reasentamiento que se presume disponible, otros criterios formales o informales de los Estados de reasentamiento ni por restricciones impuestas por el Estado de acogida. El ACNUR debe cooperar con los Estados de acogida y de reasentamiento para que la operación tenga éxito, pero ellos no deben influir en el proceso mismo de identificación del ACNUR.

A medida que el ACNUR concentra su atención en el desarrollo de planteamientos integrales de las soluciones duraderas y se expande el uso estratégico del reasentamiento (que exige métodos eficaces de identificación), el número de refugiados identificados para reasentamiento también puede escalar. El personal se enfrentará a diferentes retos en la identificación de casos de reasentamiento en función de si la población de refugiados se encuentra en los campamentos de refugiados o en un entorno menos estructurado, como las zonas urbanas. También influye en la identificación si los refugiados se han registrado y si han sido reconocidos como resultado de una determinación individual de la condición o si fueron reconocidos *prima facie* en grupo.

En cada situación particular el personal debe considerar la forma apropiada y eficaz de abordar la identificación del reasentamiento. Para ello, incluso con recursos limitados, se pueden poner en marcha sistemas de identificación vinculándolos con otras actividades en curso o mediante el desarrollo de una propuesta de mapeo de necesidades que se puede utilizar para obtener los recursos necesarios. El *Plan del ACNUR y la Comisión Católica Internacional de Migración (CCIM) para el despliegue en operaciones de reasentamiento*, presentado en la Unidad 2, también puede ser útil en este sentido. Las consultas deberán dirigirse al Servicio de Reasentamiento en la Sede.

Criterios para el reasentamiento

Los criterios para el reasentamiento los hemos introducido ya en la Unidad 2. Las personas a ser consideradas para reasentamiento deben ser los refugiados comprendidos en el mandato del ACNUR y para quienes aplica uno o más de los siguientes criterios de reasentamiento:

- **falta de protección jurídica y física** para el refugiado en el país de asilo (lo que incluye una amenaza de devolución);
- **sobrevivientes de tortura y violencia**, cuando la repatriación y las condiciones en el país de asilo pueden resultar en mayores traumas y/o un riesgo mayor; o cuando el tratamiento necesario no esté disponible;
- **necesidades de atención médica**, en particular si el tratamiento necesario para salvar la vida no está disponible en el país de asilo;
- **mujeres y niñas en situación de riesgo**, cuando existe un riesgo real de exposición a la violencia sexual o de género;
- **reunificación familiar**, cuando el reasentamiento es el único medio para reunir a la familia de un refugiado que, debido a la huida o el desplazamiento de éste, ha quedado separada por fronteras o continentes enteros;
- **niños y adolescentes**, en nombre de una determinación de su interés superior;
- **refugiados de edad avanzada** que pueden tener necesidades específicas y para quienes el reasentamiento es la solución más adecuada, por lo general debido a los vínculos familiares;
- **falta de integración local o perspectivas de repatriación voluntaria**, que por lo general sólo es pertinente cuando no son viables otras soluciones en un futuro próximo, cuando el reasentamiento se puede utilizar estratégicamente, y/o

cuando se pueden abrir las posibilidades de estrategias integrales de solución.

Importancia de distinguir si una persona es un refugiado y si cumple uno de los criterios que indican una necesidad de reasentamiento

Es importante distinguir entre una solicitud de asilo y una necesidad de reasentamiento. Las personas que soliciten reasentamiento deben cumplir cada uno de estos requisitos por separado¹. Los oficiales de Protección o de Elegibilidad normalmente determinan si una persona es un refugiado, lo que se facilita si el ACNUR ya ha llevado a cabo la determinación de la condición de refugiado en virtud de su mandato. No obstante, con frecuencia un refugiado puede haber sido reconocido *prima facie*, pero se debe confirmar que persiste su necesidad de protección.

Los oficiales de Reasentamiento, en consulta con otros según sea necesario, deberán determinar si se cumplen uno o más de los criterios que indican la necesidad de reasentar a la persona. El hecho de que un refugiado tenga una necesidad particular comprendida en un criterio de reasentamiento no significa necesariamente que debe ser reubicado, ya que se puede abordar la vulnerabilidad de otra manera. Las vulnerabilidades se deben considerar en el contexto de la situación en el país de acogida, en el país de origen, y en el país en el que se esté considerando el reasentamiento como una solución duradera. Los oficiales de Reasentamiento deberían cooperar de forma estrecha con sus colegas de Protección y de Servicios Comunitarios, así como con socios externos, para evaluar la situación de la protección en el país de acogida y comprender todas las opciones para abordar las necesidades de las personas de interés. Para mayores detalles, véase el Capítulo 4 del *Manual de reasentamiento*².

La seguridad jurídica o física

La mayoría de las peticiones de reasentamiento individuales (no de grupo) se basan en este criterio³. Puede abarcar uno o más de los aspectos siguientes:

Tipos de amenazas a la seguridad física o jurídica

- amenaza inmediata o de largo plazo de devolución al país de origen o expulsión a otro país donde el refugiado puede ser devuelto;
- amenaza de arresto arbitrario, detención o prisión;
- amenaza a la seguridad física o los derechos humanos en el país de acogida que torna insostenible el asilo⁴.

¹ Hay unas pocas excepciones que se resumirán en la Unidad 4.

² Edición revisada, noviembre de 2004.

³ El 46% de las peticiones de reasentamiento en 2006, se hicieron con arreglo a este criterio.

La amenaza debe ser real y directa, aunque puede afectar a más de una persona.

El Estado de acogida es, en primer lugar, el responsable de garantizar la seguridad jurídica y física de los refugiados.

La amenaza o riesgo debe ser real y directa, en lugar de colateral o accidental; puede, sin embargo, estar dirigida a un individuo o a un grupo. Los refugiados pueden requerir el reasentamiento de emergencia, pero también pueden necesitar otras intervenciones de protección de corto plazo.

En principio, es responsabilidad del país de acogida garantizar la seguridad de un refugiado en su territorio o en sus fronteras. El primer objetivo del ACNUR, por lo tanto, debe ser trabajar con las autoridades del país de acogida para garantizar que proporcionan tal protección de acuerdo con las normas internacionales. Sin embargo, puede que el Estado de acogida no sea capaz, o no quiera como cuestión de política, mejorar la situación de la protección. En tales casos, el ACNUR puede verse obligado a llenar el vacío de protección.

Se puede pensar en el reasentamiento de un caso individual, en estrecha consulta con los colegas de la Protección, una vez que se han agotado las posibilidades de que el país de acogida brinde una protección eficaz, o que ha tenido lugar una evaluación, y se ha determinado que existe un riesgo *real, directo e inminente*. En esta evaluación se debe considerar el hecho de que las amenazas pueden tener repercusiones diferentes en los refugiados, dependiendo de su edad, sexo, o necesidades específicas. Como con la mayoría de los criterios, el hecho de que *se puede* pedir el reasentamiento no significa que el ACNUR debe poner fin a los esfuerzos para abordar los problemas subyacentes o explorar otras soluciones.

Los sobrevivientes de la tortura y la violencia

La publicación *La salud mental de los refugiados* proporciona una orientación útil para reconocer a las víctimas

Los refugiados que han sobrevivido a la tortura o la violencia pueden tener necesidades específicas que merecen considerar el reasentamiento, porque el trauma que han sufrido puede tener un grave efecto perjudicial sobre su salud física y mental. La situación en el país de asilo puede no ser propicia para una recuperación efectiva (debido, por ejemplo, a la falta de acceso a servicios adecuados de asesoramiento o de atención de salud) y puede agravar el trauma. A menos de que los refugiados informen al ACNUR que han sido víctimas de tortura o de violencia, o muestren claros signos de trauma, puede que no sean fácilmente identificables. La forma específica de tortura o de violencia que se ejerce sobre ellos también puede variar en función de la edad, el sexo y la vulnerabilidad especial. Una publicación conjunta del ACNUR y la Organización Mundial

⁴ Véase el *Manual de Reasentamiento*, noviembre de 2004, Capítulo 4, Sección 4.2.2, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6879.pdf>.

de la Salud (OMS), *La salud mental de los refugiados*⁵, orienta sobre la mejor manera de reconocer esos casos.

Definición de tortura

La Convención de las Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de 1984, define la tortura como “todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas”⁶.

Será necesaria la evaluación de un experto médico y psicólogo.

Cuando se identifique a refugiados que fueron víctimas de la tortura o la violencia, esto se debería documentar médicamente, pues requerirán de atención médica coordinada, asesoramiento y otro tipo de asistencia. Esos refugiados pueden sufrir aún más si el tratamiento no está disponible en el país de acogida. Las condiciones en el país de asilo también pueden agravar el trauma de la víctima o el ostracismo social de los sobrevivientes y de sus familias por parte de la comunidad de refugiados (en casos de violencia sexual, por ejemplo).

Si bien se deben hacer esfuerzos para garantizar la disponibilidad de un tratamiento adecuado en el Estado de reasentamiento, no hay garantía de que los refugiados puedan recibirlo ni el asesoramiento que necesiten. Por ello, en estos casos es útil una estrecha consulta entre la Sede, el centro regional, el personal de Servicios Comunitarios y de las ONG pertinentes, cuando estén disponibles.

Las necesidades médicas

La intervención del ACNUR para el reasentamiento por necesidades médicas requiere de una cuidadosa evaluación, ya que pocas plazas se reservan para estos casos. Para determinar si el reasentamiento es la solución adecuada para las

⁵ 1996; las Secciones 8 y 9 en particular conciernen a los sobrevivientes de la tortura y otros actos de violencia, incluida la violación. Véase la dirección de Internet: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4845.pdf>

⁶ Naciones Unidas, 1984, *Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, artículo 1.

necesidades médicas de un refugiado, deben cumplirse las condiciones siguientes:

Se deben considerar los requisitos para el reasentamiento por necesidades médicas.

- la vida de la persona corre peligro sin el tratamiento adecuado; o existe un riesgo irreversible de pérdida de funciones; o el estado de salud le impide de manera significativa llevar una vida normal y valerse por sí misma; y
- en el país de asilo no existe el tratamiento adecuado debido a la falta de instituciones médicas especializadas o a la falta de conocimientos; una evacuación médica temporal no ofrece un tratamiento adecuado; o en el caso de una discapacidad, la situación en el país de asilo impide que la persona llegue a adaptarse y desenvolverse de manera satisfactoria; y
- el tratamiento y la residencia en el país de reasentamiento ofrecen un pronóstico favorable, lo cual podría permitir que el refugiado disfrutase de una independencia total o parcial en ese país; o concretamente la situación del país de asilo es causante del estado de salud de la persona o lo empeora de forma significativa; y
- es deseo expreso del individuo, una vez asesorado sobre la adaptación a la que deberá hacer frente en la nueva comunidad en términos sociales, culturales y psicológicos.⁷

Una condición médica por sí misma no es suficiente para justificar el reasentamiento; se requiere una evaluación experta de la gravedad de la afección y del impacto de la estancia en el país de acogida. Si el tratamiento médico no está disponible en el país de acogida, el ACNUR debe considerar si se requiere una solución a largo plazo, tal como el reasentamiento. Cuando la condición médica está relacionada con el VIH/SIDA, el ACNUR debe ser especialmente cuidadoso, porque por lo general el VIH/SIDA no se considera en sí mismo una razón suficiente para reasentar a una persona. De hecho, en algunos países, el VIH/SIDA puede representar un impedimento. Aunque toda información médica debe ser confidencial, con respecto a la información sobre el VIH/SIDA aplican criterios particulares, en consonancia con las normas internacionales⁸.

Al igual que con los criterios anteriores, es muy útil la estrecha consulta con el personal de Servicios Comunitarios, las ONG pertinentes y los expertos en medicina, cuando los haya. También es necesaria la coordinación con el centro regional, según corresponda, y con la Sede, ya que normalmente las

⁷ Véase el *Manual de reasentamiento*, noviembre de 2004, Capítulo 4, Sección 4.4.1.

⁸ Véase el *Manual de reasentamiento*, noviembre de 2004, Capítulo 4, Sección 4.4.6.

peticiones médicas deben hacerse por medio del Servicio de Reasentamiento en la Sede.

Las mujeres (y niñas) en situación de riesgo

Si bien hay coincidencias con otros criterios, ésta es una categoría distinta y los Estados de reasentamiento deben procesarla de manera prioritaria y dar atención especializada.

Las mujeres y niñas refugiadas pueden enfrentar riesgos de violencia sexual y por motivos de género (SGBV, por sus siglas en inglés); por ello, una serie de Estados de reasentamiento han priorizado a los trámites y la salida acelerada de las mujeres en situación de riesgo. Estos programas pueden también garantizar la atención especializada y el apoyo adecuado a su llegada, si fuese necesario. Las mujeres y niñas refugiadas también pueden calificar para el reasentamiento en virtud de otros criterios.

Los traumas del pasado y la persecución que plantean riesgos para las mujeres, pueden verse agravados por la situación en el país de acogida. Las mujeres y niñas refugiadas pueden ser más vulnerables a las amenazas contra su persona, y las actitudes sociales y culturales pueden dificultarles más obtener la protección que necesitan. En algunas culturas, por ejemplo, una mujer o niña que ha sobrevivido a la violencia sexual o la violación, puede enfrentar el rechazo de la comunidad. Las precarias condiciones sociales y económicas (por ejemplo, ser una mujer sola o cabeza única de familia), pueden exponerla a un mayor riesgo de abuso, a la explotación, o al rechazo de su propia comunidad y sus parientes. Las mujeres y niñas en situación de riesgo se enfrentan así a problemas y riesgos agravados por motivos de género.

La vulnerabilidad puede existir incluso aunque las mujeres están acompañadas por hombres de la familia; en algunas situaciones, de hecho, el riesgo puede provenir del interior de la familia, como es el caso del matrimonio forzado o la mutilación genital. La violencia intrafamiliar es también un riesgo específico que enfrentan las mujeres y las niñas⁹.

Tipos de riesgos que enfrentan las mujeres o niñas, que pueden justificar el reasentamiento

A pesar de sus necesidades específicas de protección, el reasentamiento no es la solución más adecuada para todas las mujeres o niñas en situación de riesgo. Es preciso evaluar la *urgencia* y la *intensidad* del riesgo antes de tomar una decisión; no obstante, se puede considerar el reasentamiento de las mujeres y niñas refugiadas cuando ellas se enfrentan a lo siguiente:

⁹ Véase también la Conclusión del Comité Ejecutivo sobre las mujeres y las niñas en situación de riesgo, N ° 105 (LVII), 2006, en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4815.pdf>

- precarias condiciones de seguridad o amenazas a su integridad física en razón de su sexo;
- necesidades específicas originadas por la persecución o los traumas previos;
- circunstancias de grave dureza que dan como resultado la exposición a la explotación y el abuso, y hacen que el asilo sea insostenible;
- un cambio en las normas sociales, las costumbres, leyes y valores que ha suspendido o alterado los mecanismos tradicionales de protección y resolución de conflictos, aunado a la falta de sistemas alternativos de apoyo y protección. Se debe considerar el reasentamiento si tales circunstancias colocan a la mujer o a la niña refugiada en un riesgo tal que hace insostenible el asilo¹⁰.

Será útil la estrecha cooperación y consulta con los colegas de Protección y Servicios Comunitarios, las ONG que prestan servicios a las mujeres, y otros órganos. También pueden ser necesarias intervenciones de Protección de corto plazo.

La reunificación familiar

La separación de las familias es, por desgracia, muy común durante la huida de los refugiados. La separación de la familia se puede producir de muchas formas; por ejemplo, algunos de sus miembros huyen, mientras que otros permanecen en el país de origen; o las familias huyen a distintas partes de un mismo país, o a países totalmente diferentes, de asilo o protección temporal. En algunos casos, parte de la familia ha sido reasentada, mientras que otros permanecen en distintos países de asilo o protección temporal, o en el país de origen.

Si bien los Estados y el ACNUR están de acuerdo en la necesidad de respetar el principio de la unidad familiar, la definición de la familia en el contexto del reasentamiento es un área donde el ACNUR y los Estados no siempre coinciden. No existe una definición única, universalmente acordada de lo que constituye una familia; en algunos países y culturas, el término **familia** se interpreta en forma relativamente amplia para incluir a la familia extendida, los cónyuges en los matrimonios polígamos, las parejas del mismo sexo o matrimonios de derecho común; pero en otros, el término se limita a los miembros de la familia **nuclear**, los cónyuges y los hijos menores de edad. Casi todas las autoridades nacionales e internacionales han aceptado que los miembros de la familia

¹⁰ Véase el *Manual de reasentamiento*, noviembre de 2004, Capítulo 4, Sección 4.5.7.

nuclear, es decir, el cónyuge y los hijos dependientes, están incluidos en el concepto de familia.

La definición de familia del ACNUR, incluye a:

- los miembros de la familia nuclear, incluso las personas prometidas en matrimonio o que son pareja desde tiempo atrás
- todos los dependientes de la misma unidad familiar, sea la dependencia económica, social o emocional.

El ACNUR tiene como objetivo respetar la diversidad de interpretaciones culturales sobre la pertenencia a una familia, siempre que estén de acuerdo con las normas de derechos humanos. A efectos de reasentamiento, su definición de familia incluye el *concepto de dependencia*. A diferencia de algunos Estados de reasentamiento, el ACNUR incluye como parte de la unidad familiar a personas que están prometidas en matrimonio, que están unidas en un matrimonio consuetudinario o que han establecido otro tipo de alianzas por un tiempo considerable (incluyendo las parejas del mismo sexo). La definición del ACNUR también incluye a personas que pueden ser dependientes de la unidad familiar, en particular debido a motivos económicos, pero también en términos sociales o emocionales. Esto incluye a los hijos que hayan cumplido 18 años de edad o que están casados (si es que siguen dependiendo de la unidad familiar) o los niños o las personas mayores bajo arreglos de cuidado adoptivo o de tutela, pero que no están relacionados biológicamente.

Los oficiales del ACNUR deben seguir los criterios y políticas establecidos en el *Manual de reasentamiento* (Sección 4.6) al gestionar la reunificación familiar y la determinación de la composición de la familia en los casos de reasentamiento. Sin embargo, las políticas del ACNUR no siempre se corresponden con aquellas aplicadas por el Estado donde se presenta el caso. Los Estados deciden a quién admiten con base en las políticas y requisitos nacionales, que pueden interpretar el término *familia* en sentido estricto para efectos de migración, o imponer una serie de requisitos que limitan la admisibilidad de reasentamiento por parte de algunos integrantes de la familia.

La discrepancia entre la interpretación de familia del ACNUR para los fines de reasentamiento y el enfoque algo más restrictivo de muchos Estados de reasentamiento, constituye un vacío de Protección que limita el acceso al reasentamiento de algunos refugiados y de sus familiares. El ACNUR, por lo tanto, insta a los Estados a que tomen en cuenta las relaciones de dependencia a la hora de interpretar quiénes integran la familia y a adoptar políticas y procedimientos flexibles para proteger la unidad familiar.

El ACNUR tiene la responsabilidad por mandato de proteger a los refugiados y de promover y facilitar la reunificación familiar de los refugiados; es decir, de ayudar a los miembros de la familia de un refugiado a reunirse con la persona refugiada en el país de asilo o reasentamiento. Excepto en el caso de ciertos programas especiales, la elegibilidad para

recibir asistencia del ACNUR en la reunificación familiar requiere que al menos una persona en el seno de la familia que se va a reunir sea refugiada en virtud del mandato del ACNUR, u otra persona de interés para la Oficina (*Manual de reasentamiento*; Sección 4.6.4). **Otra persona de interés** puede incluir a alguien cuyo estatuto de refugiado fue determinado por la autoridad gubernamental competente (es decir, a través de sus procedimientos de asilo) y no directamente por el ACNUR en virtud de su mandato, o los familiares del refugiado en su país de origen. En los casos en que una persona no refugiada está siendo asistida para reunirse con un familiar refugiado, el ACNUR considera que el beneficiario de la asistencia de la Oficina es el refugiado. Si un integrante de la familia está siendo considerado para el reasentamiento (por ejemplo, por motivos de protección), el ACNUR tratará de garantizar, cuando sea posible y en consonancia con el principio de unidad familiar, que sean reasentados juntos todos los miembros de su familia, incluso los dependientes.

Se dan fraudes en la composición de la familia y la reunificación.

Dado que la composición y la reunificación de la familia son áreas donde se presentan fraudes, es importante evaluar la verdadera composición de las familias, a ser posible fuera del contexto del reasentamiento. Siempre es mejor hacer una identificación temprana de todos los integrantes de la familia, incluso si no están presentes en un mismo lugar. El riesgo de fraude es mayor cuando los miembros de la familia se declaran por primera vez en el momento de una entrevista de reasentamiento o después de ella. La identificación temprana también ayuda en la coordinación de la eventual reunificación, por lo que es esencial aclarar el estatus y la relación precisa de los integrantes de la familia.

Es importante señalar que, aunque la reunión de la familia se puede lograr con las peticiones de reasentamiento del ACNUR, muchos países tienen canales de tramitación alternativos satisfactorios.

Los niños

La Convención de 1989 sobre los Derechos del Niño como marco normativo

De acuerdo con la definición establecida en la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, el ACNUR considera que toda persona menor de 18 años de edad es un niño y, por tanto, necesita de cuidado y atención especiales¹¹. Los niños no acompañados, separados o huérfanos son de especial preocupación. Estos términos no son sinónimos, y se definen como sigue:

¹¹ Véase a este respecto, *inter alia*, *Los niños refugiados: directrices sobre protección y cuidado*, ACNUR, 1994. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0252.pdf>.

Definiciones de:

- niño
- niño o menor no acompañado
- niño separado
- huérfano

De acuerdo con la definición contenida en el artículo 1 de la CDN, se entiende por **niño** todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. Sin embargo, cuando se considera el reasentamiento, la edad que determina la legislación nacional es de menor relevancia.

Los **niños no acompañados** (también llamados **menores no acompañados**) son aquellos que han quedado separados de ambos padres y de otros parientes y de quienes no se ocupa ningún adulto que, legalmente o de acuerdo con la costumbre, sea responsable de hacerlo.

Los **niños separados** son aquellos separados de ambos padres o de su anterior cuidador legal o consuetudinario principal, pero no necesariamente de otros parientes. Por lo tanto, esta categoría puede incluir a niños acompañados por otro adulto de la familia.

Los **niños huérfanos** son aquellos de los que se sabe que han muerto ambos padres. En algunos países se considera huérfano a un niño que ha perdido a un solo padre¹².

Es prioritaria la identificación de los menores no acompañados o separados y los huérfanos, aunque no necesariamente con fines de reasentamiento.

La identificación de los niños separados, no acompañados o huérfanos debe ser una prioridad, a fin de garantizar una respuesta adecuada y oportuna¹³. Sin embargo, su reasentamiento debe considerarse cuidadosamente y debe ocurrir sólo cuando las soluciones alternativas no son posibles. Incluso en estos casos, estos niños deben ser reasentados sólo después que las organizaciones se adhieran a estrictas normas de procedimiento. La experiencia ha demostrado que los niños no acompañados o separados y los supuestos huérfanos tienen padres u otros parientes que a menudo pueden ser localizados y que están dispuestos a cuidar del niño. La localización de la familia es por ello esencial en estas situaciones.

El "interés superior del niño" como principio rector en todas las acciones relacionadas con menores

Independientemente de las opciones disponibles, el interés superior del niño debe ser la consideración primordial, en consonancia con la CDN¹⁴. Por lo tanto, cada funcionario responsable acciones o de tomar decisiones que afectan a los niños siempre debe emprender evaluaciones de su interés superior. Estas evaluaciones no se realizan necesariamente una sola vez, sino que forman parte de un proceso continuo en el

¹² Directrices sobre la determinación formal del interés superior del niño, ACNUR, mayo de 2008, p. 5., <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4566b16b2.pdf>

¹³ Véase también la Conclusión N° 107 (LVIII) del Comité Ejecutivo sobre los niños en situación de riesgo, de 2007, en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5642.pdf>

¹⁴ Artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, 1989.

La evaluación continua de los mejores intereses del niño frente a una determinación formal del interés superior del niño

cual el interés superior del niño es la base sobre la cual se planifican todas las intervenciones hechas en su nombre.

Cuando una decisión pueda tener un impacto serio en un niño (como la identificación de una solución duradera apropiada para los niños o el establecimiento de arreglos de cuidado temporal en situaciones especialmente complejas) un funcionario debe realizar una determinación formal del interés superior del niño. Éste es un proceso formal, con garantías procesales y requisitos de documentación específicos, que también puede que deba hacerse al considerar una reunificación del niño con los padres u otros familiares. Normalmente no deben tomarse acciones que puedan separar a un niño de sus padres o su encargado legal o consuetudinario, pero si se estuviesen considerando tales medidas, entonces es obligatoria la determinación del interés superior del niño.

La determinación del interés superior del niño supone reunir y sopesar toda la información pertinente obtenida en entrevistas con los niños, las personas de su red y expertos. Los derechos y obligaciones reconocidos en la CDN y otros instrumentos de derechos humanos, reciben especial consideración a fin de que pueda tomarse la decisión integral que proteja mejor los derechos y las necesidades de desarrollo del niño.

Sólo los organismos competentes, incluyendo un funcionario experimentado en bienestar infantil, quien es el principal responsable de reunir la información pertinente, deben completar la determinación del interés superior del niño. Estos organismos deben asesorar a los niños sobre el proceso y sobre sus opciones, y garantizar la participación efectiva de los niños, habida cuenta de su edad, educación y madurez emocional. Muchos niños mayores son capaces de tomar decisiones independientes, e incluso los s más pequeños deben ser capaces de expresar sus opiniones y preferencias en el proceso.

Directrices del ACNUR sobre la determinación formal del interés superior del niño

Normalmente, los Estados son responsables de la determinación del interés superior del niño y el ACNUR desempeña un papel auxiliar. El ACNUR, sin embargo, asume la responsabilidad cuando el Estado no está dispuesto o no está en condiciones de realizar la determinación. Para este fin se deben consultar las *Directrices sobre la determinación formal del interés superior del niño*¹⁵, del ACNUR¹⁶.

¹⁵ ACNUR, *Directrices sobre la determinación formal del interés superior del niño*. Véase el enlace incluido abajo [en inglés].

¹⁶ <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4566b16b2.pdf>. Véanse también las *Directrices generales inter-agenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados*, emitidas por el Comité Internacional de la Cruz Roja en enero de 2004, y desarrolladas conjuntamente con el Comité de Rescate Internacional, *Save the*

Cuando se trata con menores no acompañados, separados o huérfanos es necesaria la estrecha cooperación con los colegas de Protección y Servicios Comunitarios, así como otras organizaciones internacionales, tales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) o las ONG que trabajan con los niños y las autoridades y expertos de bienestar infantil. Si bien el ACNUR tiene cierta capacidad para la localización de la familia, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) es la agencia líder para cuestiones de búsqueda.

Los refugiados adultos mayores

No existe una definición clara de “refugiados adultos mayores”, ya que la definición depende de la cultura, la esperanza de vida y la salud física y mental de un individuo. La ONU, sin embargo, históricamente se refiere a las personas mayores como aquellos de más de 60 años de edad.

El reasentamiento de los refugiados mayores se considera sólo en circunstancias muy limitadas, sobre todo en el contexto de la reunificación familiar, a menos que aplique uno de los otros criterios también.

En muchas culturas, las personas mayores gozan de gran respeto. Sin embargo, la vejez puede conducir a una mayor vulnerabilidad en la capacidad de hacer frente a las exigencias y tensiones de la huida y el exilio, que se puede agravar por la reducida movilidad, los problemas de salud y la reducción de la productividad económica. En la mayoría de los casos, los refugiados adultos mayores deben ser reunidos con su familia, pero una familia adoptiva adecuada puede ser una alternativa si no es viable la reunificación familiar. Cuando los hogares están encabezados por una persona mayor, el ACNUR debe asegurarse de que la familia pueda satisfacer sus necesidades básicas y que la actividad de localización reúna de nuevo a sus integrantes en la estructura original del hogar.

Los encargados del reasentamiento deben tener en cuenta también las sensibilidades culturales relacionadas con las opciones de protección para las personas mayores. Los arreglos que utilizan familias adoptivas, por ejemplo, pueden poner en peligro el papel de liderazgo de la persona mayor y la autoestima asociada. Al mismo tiempo, muchos hogares encabezados por personas mayores corren un doble riesgo de protección, tanto para las personas mayores como para los niños bajo su cuidado.

Normalmente no se debe considerar el reasentamiento para las personas mayores de 60 años en ausencia de razones de peso relacionadas con la protección o la reunificación familiar. De hecho, el reasentamiento de las personas mayores se debe

considerar cuidadosamente, habida cuenta de sus necesidades específicas de apoyo social, familiar y comunitario. Por lo tanto, el reasentamiento de las personas mayores a menudo es más apropiado en el contexto de la reunificación familiar, o si el resto de la familia está siendo reasentada. Las personas mayores dependientes deben ser consideradas parte de la unidad familiar, de acuerdo con la definición de familia del ACNUR.

Al igual que ocurre con los niños, se deben considerar las preferencias, necesidades y opiniones de las personas mayores con respecto a cualquier decisión que les afecte. Será esencial la cooperación con los colegas de Protección y Servicios Comunitarios y los colaboradores externos pertinentes, y con el CICR con respecto a la localización de la familia.

La falta de perspectivas de integración local

Una evaluación de este criterio requiere una mirada a la posibilidad de la repatriación voluntaria, así como la integración local.

Este criterio en realidad significa “falta de alternativas de solución duradera” y se considera como parte de un enfoque integral en relación con la repatriación voluntaria y la integración local. Como hemos subrayado, las tres soluciones son complementarias y no excluyentes. Por lo tanto, aun cuando existan posibilidades para la repatriación voluntaria y/o la integración local, puede haber refugiados para quienes el reasentamiento sea la mejor solución duradera. Los mapeos y perfiles de la población de refugiados en general ayudarán a identificar perfiles los que pueden presentar problemas con la repatriación voluntaria o con la integración local, incluso si esas soluciones duraderas fueran adecuadas para la mayoría de los refugiados en su grupo.

En los casos en que no hay indicadores de mejora en el futuro previsible para cualquier categoría dentro de una población de refugiados en su país de origen, deben examinarse perspectivas significativas de integración local, que vayan más allá de la simple autosuficiencia. Esta determinación debe llevarse a cabo tomando como referencia los parámetros básicos de la protección jurídica, las condiciones de asilo, así como consideraciones socioeconómicas y psicosociales.

Los factores por considerar incluyen:

Algunos factores por considerar

- la duración de la estancia en el país de asilo sin la condición jurídica adecuada o el acceso a las libertades y los derechos fundamentales que equivalen a las oportunidades de integración local;
- si la situación fuera de carácter prolongado (es decir, más de cinco años consecutivos);

- las condiciones de vida; por ejemplo, si los refugiados estuvieran limitados a vivir en los campamentos o en condiciones poco satisfactorias fuera del campamento;
- la comparación de esas condiciones con las de otros refugiados y la población local, teniendo en cuenta ciertos estándares mínimos y el contexto cultural y religioso;
- el respeto de los derechos fundamentales y el acceso a los servicios básicos, como escuelas o programas de formación profesional, servicios médicos, trabajo y propiedad;
- la presencia de apoyo de la familia o de una comunidad de refugiados; por ejemplo, si la persona estuviera excluida de las redes sociales, económicas o comunitarias predominantes o si dependiera totalmente de la asistencia del ACNUR y se encontrara inactiva por razones ajenas a su control;
- el impacto de la persecución histórica; por ejemplo, si existieran razones de peso para no repatriarle a su país, aunque fuese posible la repatriación voluntaria;
- si el refugiado hubiera pasado mucho tiempo huyendo y si se hubiera afectado su habilidad y su capacidad psicológica de estabilizarse social y económicamente¹⁷.

En general, se debe alentar a los refugiados a participar en los programas de desarrollo (por ejemplo, la formación profesional), para construir su autoestima y autosuficiencia y mejorar su capacidad y voluntad de alcanzar una solución duradera, como el reasentamiento.

El anexo de la Unidad 1 incluye algunos indicadores para medir el alcance de la repatriación voluntaria y la integración local. La evaluación de estos indicadores debe estar orientada hacia el futuro y debe mostrar claramente la razón por la cual no son factibles la repatriación voluntaria ni la integración local. También debe considerarse todo efecto inadvertido, como los movimientos secundarios, a fin de equilibrar las necesidades de los refugiados y el impacto sobre otras soluciones duraderas. El reasentamiento de un grupo pequeño de refugiados puede disuadir a otros refugiados de considerar las oportunidades de integración local o repatriación voluntaria. En algunos casos esto puede constituir un argumento para retrasar el reasentamiento hasta que los refugiados hayan tomado decisiones sobre otras soluciones duraderas.

¹⁷ Véase el *Manual de reasentamiento*, noviembre de 2004, Capítulo 4, Secciones 4.9.2.1 a 4.9.2.4. Véanse también los indicadores para la repatriación voluntaria y la integración local presentados en la Unidad 1.

Se puede evaluar el uso de la metodología de grupo para este criterio, pero siempre como parte de un enfoque estratégico o integral.

El uso de este criterio requiere de un proceso de consulta interno, seguido de consultas externas.

Como este criterio a menudo puede afectar a un gran número de refugiados, el reasentamiento de grupo puede ser una metodología adecuada. Todo tratamiento donde la falta de perspectivas de integración local es el principal motivo para el reasentamiento, debe evaluarse en estrecha consulta con las oficinas regionales y con la Sede, si fuera necesario. La información precisa sobre el país de origen también es importante y por tanto es esencial la coordinación con la oficina del ACNUR en ese país. Otros factores por considerar pueden incluir la posibilidad de fraude e incidentes de seguridad, los factores de atracción y su repercusión en los movimientos secundarios y las operaciones de repatriación voluntaria en curso. Los esfuerzos de identificación deben llevarse a cabo con neutralidad y no con el propósito expreso de elegir a personas para el reasentamiento. En caso de que la misma población de refugiados esté presente en varios países, es vital la coordinación entre las respectivas oficinas para asegurar la equidad y evitar que se cree involuntariamente una disparidad regional que conduzca a factores de atracción.

En el marco de la metodología de reasentamiento de grupo, la mayoría de las veces tiene éxito un enfoque multilateral. La evaluación del alcance y el interés potencial de los Estados de reasentamiento es un elemento clave de la planificación anticipada, pero la adopción de medidas adicionales se debe planificar en consulta con todos los actores, incluidas las ONG calificadas y los propios Estados que puedan estar interesados en admitir refugiados. Es probable que la planificación de este tipo de enfoque tome mucho tiempo, pero puede permitir una tramitación más rápida cuando está implicado un gran número de refugiados.

En principio, los refugiados para quienes la falta de perspectivas de integración local es su única razón para el reasentamiento, no requieren tratamiento de emergencia o de urgencia. Los casos comprendidos en cualquiera de los otros criterios (por ejemplo, los sobrevivientes de la violencia o las mujeres en riesgo), tienen prioridad sobre ellos y los refugiados deben ser tratados por separado en virtud de dicho criterio.

Los socios en el proceso de identificación

La coordinación interna y externa y la cooperación con los socios son básicas. Los socios para la identificación son:

- las propias unidades del ACNUR
- las ONG
- los refugiados

En muchas operaciones de reasentamiento se pueden mejorar la identificación de las necesidades, vacíos y capacidades. Dado que el ACNUR se centra en el fortalecimiento de los indicadores de responsabilidad y de ejecución, es probable que aumenten los esfuerzos para mejorar la identificación de las necesidades de reasentamiento. La responsabilidad de identificar a los refugiados en situación de riesgo, sin embargo,

	no descansa solamente en los oficiales de Reasentamiento ni esta Unidad debe ser la única que presione para mejorar la identificación. Los colegas, los socios externos como las ONG y los propios refugiados pueden tener información importante y acceso que apoye la identificación de las personas en situación de riesgo y en necesidad de una intervención de protección.
La determinación de la condición de refugiado y el reasentamiento	Debe haber una clara separación entre la determinación de la condición de refugiado y el reasentamiento, en especial porque añade una salvaguardia adicional en el manejo de las expectativas y los riesgos asociados con el fraude y el abuso. Sin embargo, es probable que los colegas que se ocupan de la determinación de la condición de refugiado tengan información no sólo acerca de quién es un refugiado, sino también información importante para la identificación relacionada con el reasentamiento, inclusive quiénes podrían haber sufrido torturas, traumas u otro tipo de vulnerabilidad especial. Como se verá en la Unidad 4, para garantizar la credibilidad del ACNUR y del proceso de reasentamiento, es vital garantizar decisiones racionales sobre el estatuto de refugiado en las peticiones a los Estados. Por lo tanto, es esencial mantener una estrecha cooperación.
Información para los perfiles o mapeos de protección de la población refugiada donde los refugiados han sido reconocidos <i>prima facie</i>	Cuando los grupos de refugiados han sido reconocidos <i>prima facie</i>, es probable que los colegas de Protección tengan información sobre las personas con vulnerabilidades especiales que será útil para hacer un mapa y un perfil inicial de protección de la población refugiada con fines de reasentamiento. Sin embargo, eventualmente se necesitará la determinación individual de la condición de refugiado.
Información sobre los refugiados que corren un riesgo especial	Las necesidades de reasentamiento no se basan sólo en el estatuto de refugiado, sino también en la situación específica de protección en el país de acogida. La cooperación con los colegas de Protección es necesaria a fin de identificar, por ejemplo, cuáles vulnerabilidades no se pueden tratar allí o cuáles refugiados pueden correr mayor riesgo.
Servicios Comunitarios puede ayudar al perfil de la población refugiada, a identificar a los refugiados para el reasentamiento y a informar qué vulnerabilidades les ponen en riesgo.	Cuando existen unidades u oficiales de Servicios Comunitarios, éstos pueden ayudar a identificar los problemas que enfrentan las personas con necesidades específicas y los tipos de vulnerabilidades que representan mayores problemas. También pueden ayudar a identificar casos específicos para el reasentamiento y pueden tener acceso a información útil para el mapeo de las necesidades de protección o los riesgos dentro de una población refugiada.
Diferencias entre operaciones pequeñas y grandes	En las operaciones pequeñas no hay distintas dependencias que se ocupen de la Protección, los Servicios Comunitarios y el Reasentamiento. Aun así, es útil comprender los vínculos entre

los sectores del trabajo de Protección del ACNUR, a fin de garantizar la atención del contexto más amplio y la prevención de los impactos negativos de una actividad en la otra. En una operación más grande, donde existen dependencias separadas para cada una de las actividades señaladas anteriormente, la buena comunicación y la cooperación entre el personal de las oficinas es de particular importancia.

Socios externos

Los socios externos, tales como las organizaciones no gubernamentales, también tienen acceso a los refugiados y a información potencialmente importante. Estos incluyen las agencias ejecutoras, los socios no tradicionales tales como las organizaciones religiosas o caritativas, y las fundaciones locales. También puede ser muy útil la información que proviene de organizaciones no necesariamente dirigidas a los refugiados, en especial las que se relacionan con las mujeres, los niños, los servicios médicos y sociales.

Las ONG pueden ser participar como agencias ejecutoras, específicamente con el fin de desarrollar tareas de identificación, o puede que éstas se incluyan en sus acuerdos subsidiarios con el ACNUR como una función secundaria de protección, debido a que su actividad principal conlleva un estrecho contacto con personas que puedan estar en necesidad de reasentamiento. En otros casos, puede que las ONG no estén dispuestas a establecer un acuerdo formal con el ACNUR, pero sí a compartir información de manera informal y, por tanto, ayudan a identificar a las personas en situación de riesgo.

Los propios refugiados son una fuente importante de información. Se debe tener cuidado para garantizar que los más vulnerables sean identificados.

Los propios refugiados constituyen una fuente importante de información, tanto para el perfil y mapeo inicial, como para la identificación de determinados refugiados con propósitos de reasentamiento. Los refugiados más vulnerables son a menudo los menos visibles y los más discretos, por lo que si bien es importante utilizar las estructuras existentes dentro de una población de refugiados, también es importante garantizar mecanismos que permitan a los refugiados un acceso justo y equitativo al proceso de identificación. Esto puede requerir acciones concretas tales como evaluaciones participativas o consultas comunitarias con los refugiados que tengan dificultades para hacer oír su voz.

El registro y el reasentamiento

El registro de datos es una fuente particularmente importante de información. Es un método sistemático de recopilación y anotación de datos sobre personas o familias (con nombres, fecha de nacimiento, sexo, etc.) para un fin específico como la prestación de asistencia, seguimiento individual, intervención de protección, etc.

Las normas de registro del ACNUR exigen recopilar un conjunto básico de información acerca de todos los integrantes de la población de interés a nivel individual, tan pronto como sea posible, e idealmente en los tres primeros meses después de la llegada de la persona de interés (por ejemplo, de un solicitante de asilo en un país de acogida).

Los datos de registro se utilizan para identificar a una persona, para confirmar su identidad o para proporcionar información relativa a su condición, por ejemplo, si es solicitante de asilo, refugiado o repatriado, o si está comprendido en otra categoría. Estos datos constituyen uno de los principales medios para conocer a la población de interés de forma individual y, por lo tanto, son fundamentales para una protección eficaz.

Un registro preciso y actualizado ayuda a identificar quiénes corren riesgo y quiénes tienen necesidades específicas. Un buen registro de datos puede ayudar a proteger a la persona de problemas de protección tales como la devolución, los riesgos de violencia sexual y por motivos de género, detención ilegal, la detención prolongada a causa de la condición y el reclutamiento forzoso.

El registro puede ayudar también a identificar grupos de riesgo y sus necesidades concretas. Programas de protección específicos tales como la localización, la representación legal y la reunificación familiar, sólo pueden aplicarse adecuadamente si se dispone de datos actualizados y fiables. El registro debe ser un proceso continuo de anotación y actualización de la información indispensable que cambia con el tiempo, como nacimientos, muertes, matrimonios, divorcios, nuevas llegadas y partidas.

El ACNUR puede trabajar con el gobierno y las contrapartes, o sólo con las ONG, para llevar a cabo el registro. El *Marco multilateral de entendimiento sobre el reasentamiento* hace hincapié en la importancia del registro de los refugiados para el reasentamiento y la razón por la que debe estar a disposición de todas las poblaciones refugiadas.

Con el registro, los oficiales de Reasentamiento pueden tener acceso al menos a los datos biográficos básicos de la población refugiada. Cuando están disponibles datos más detallados (por ejemplo, relativos a las diferentes necesidades de protección y asistencia), es posible identificar a los refugiados no sólo para las intervenciones de protección, sino también para una posible consideración de reasentamiento. Mientras más detallado sea el registro, más útil será en la identificación.

Importancia del
registro para el
reasentamiento y el
proceso de
identificación

El ACNUR ha hecho considerables avances en este sentido a nivel mundial con el *Proyecto Perfil*, que se inició para aplicar las normas de registro acordadas en la Conclusión N° 91 (2001) del Comité Ejecutivo (ExCom)¹⁸. El objetivo del Proyecto era desarrollar normas, herramientas y procedimientos unificados para apoyar el proceso de registro de las personas de interés para el ACNUR. También se buscó establecer un sistema mundial basado en un enfoque unificado, que abarcara la recopilación de datos, la documentación y la gestión. En la última unidad se presentó la base mundial de datos *ProGres* y su utilidad no sólo para efectos de registro, sino también para la gestión de las actividades de reasentamiento. El *Manual de registro del ACNUR*, publicado provisionalmente en 2003, es otro resultado de este Proyecto y debe ayudar a asegurar normas de registro más uniformes en todo el mundo¹⁹.

Debe hacerse un registro preciso y completo de los refugiados tan pronto como sea posible después de su huida y, más importante aún, fuera del contexto de reasentamiento para salvaguardar la integridad de las actividades de éste. No obstante, el momento o el alcance del registro podrán variar en función de la situación de los refugiados. Cuando se trata de una afluencia masiva, es probable que todo registro sea muy básico. Otras cuestiones, tales como las consideraciones de seguridad, también pueden causar dificultades en la obtención de datos de registro.

Se ha hecho énfasis en garantizar que los datos de registro satisfagan las necesidades de los colegas que trabajan en diferentes sectores.

El ACNUR ha hecho énfasis en garantizar que se recojan datos de registro con miras a las necesidades de otras actividades, no sólo de reasentamiento. Los oficiales de Reasentamiento necesitan reconocer esto y garantizar consultas prontas y periódicas para maximizar la utilidad de los datos. Los funcionarios de Reasentamiento desempeñan un papel importante en el fomento de vínculos con otras unidades para maximizar la utilidad de los datos en trabajos posteriores sobre reasentamiento. Esto puede precisar de apoyo adicional de la administración y recursos adicionales suficientes para llevar a cabo el registro más detallado. Como se señaló en la Unidad 2,

¹⁸ Conclusión N° 91 (LII) del Comité Ejecutivo sobre el registro de refugiados y solicitantes de asilo: *pone de relieve* el papel fundamental de los recursos materiales, financieros, técnicos y humanos para asistir a los países de acogida en la tarea de registrar y documentar a los refugiados y solicitantes de asilo, en especial los países en desarrollo que enfrentan afluencias de refugiados en gran escala y situaciones de refugiados prolongadas; *acoge con beneplácito*, en este contexto, los importantes avances logrados en materia de registro como lo demuestra el actual despliegue de las actividades de registro y documentación, bajo los auspicios del Proyecto Profile (por su nombre en inglés) y *alienta* a los Estados y al ACNUR a continuar su trabajo en este sentido con la ayuda de otros actores pertinentes, según corresponda. Disponible en el enlace: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0714.pdf>

¹⁹ Véase: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Manual de registro del ACNUR*, septiembre de 2003. Disponible en línea [en inglés] en UNHCR Refworld: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f967dc14.html>.

además del *Plan del ACNUR y la CCIM para el despliegue en operaciones de reasentamiento*, la División de Servicios de Protección Internacional (DIPS, por sus siglas en inglés) también administra otros programas de despliegue para, entre otras cosas, apoyar la capacidad de protección en general. El apoyo de los otros sistemas de despliegue del ACNUR (por ejemplo, la determinación de la condición de refugiado, el Proyecto de fortalecimiento de la capacidad de protección y *Save the Children*) también pueden fortalecer la capacidad con un impacto positivo sobre la protección y el reasentamiento.

Tres niveles de registro

El *Manual de registro del ACNUR* prevé tres grandes niveles de registro. Ellos se distinguen por la cantidad de datos recolectados, el grado en que se respeta el proceso genérico, y la medida de cumplimiento con las normas operativas. Los niveles no son categorías rígidas ni mutuamente excluyentes, sino más bien sugieren la evolución que debe tener una estrategia de registro con el paso del tiempo. La matriz que figura abajo ofrece un panorama general de cómo ciertos factores determinan los niveles de registro.

ProGres	NIVELES DE REGISTRO		
Criterios	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3
Tipos de operación	Emergencia	<i>Prima facie</i> , gestión de campamento, repatriación voluntaria	Determinación individual de la condición de refugiado, integración local, reasentamiento
Sistema de registro previo existente	Ninguno	Básico, en funcionamiento	Bien establecido, en funcionamiento
Recursos / Capacidad	Muy limitados	Algunos	Adecuados
Riesgos de seguridad	Altos	Medianos	Bajos
Cooperación de la población y el gobierno de acogida	Podría ser buena	Buena	Muy buena
Información / Datos recogidos	Datos esenciales El registro de Nivel 1 se basa en el registro de los hogares - Hogar / tamaño de la familia - Cohortes de edad por sexo en el hogar - Ubicación y dirección física de la familia - Nombres de los representantes del hogar - País de origen - Necesidades específicas de los integrantes del	Datos esenciales El registro de Nivel 2 es el registro individual Además de la información del Nivel 1: - Nombre - Sexo - Fecha de nacimiento - Ubicación actual - Lugar de origen - Fecha de llegada - Necesidades especiales de protección y asistencia	Datos esenciales El registro de Nivel 3 es el registro individual que constituye “el perfil de una persona” Además de la información del Nivel 2: - Nombre del cónyuge o cónyuges - Nombre del padre y la madre - Otros nombres de la persona - Nombre de todos

	hogar	- Estado civil - Ciudadanía - Nivel de educación - Ocupación / habilidades - Religión - Origen étnico (tribus / clanes / subclanes) - Fotografía - Datos biométricos (si fuesen necesarios) - Autorización para compartir la información	los hijos - Lugar de nacimiento - Documentos personales existentes - Categoría profesional - Idiomas - Documentación emitida localmente - Actividades específicas relacionadas con las personas y grupos a los que pertenecen - Estado del caso de reasentamiento - Estado de la integración local Datos adicionales - Estado de la determinación del estatuto - Estado de la repatriación voluntaria - Estado de la propiedad en el país de origen - Medios de llegada - Nombre, fecha de nacimiento, ubicación actual de los familiares que no le acompañan - Historial de empleo - Historial de educación - Motivos de huida - Intenciones de regresar - Lugar y fecha del retorno - Intenciones de asentarse localmente - Lugar de integración local - Oportunidad de reasentamiento - Lugar y fecha de reasentamiento - Otros documentos proporcionados
--	-------	--	--

El registro pronto y preciso comprendido en el Nivel 2 puede ser de gran utilidad en la realización de perfiles para fines de reasentamiento, ya que prevé la identificación de necesidades especiales de protección y asistencia. Estas necesidades incluyen las siguientes categorías:

- personas con manifiesta necesidad de protección;

- sobrevivientes de la tortura y personas que sufren de trauma;
- menores no acompañados o niños separados;
- mujeres solteras o padres solteros;
- personas con discapacidad física y mental; y
- personas que necesitan asistencia médica.

Sin embargo, el Nivel 2 no contiene la información detallada del Nivel 3, que es el más útil para fines de reasentamiento. Además, la información sobre necesidades específicas probablemente requiera verificación, ya que es poco probable que el personal encargado del registro tenga experiencia en identificar o confirmar necesidades médicas o psicosociales. Por lo general será necesario a referir a los solicitantes a Protección o Servicios Comunitarios para darles seguimiento y obtener mayor información.

La información debe ser verificada y actualizada periódicamente.

El registro es, en principio, un proceso continuo que comprende la verificación y anotación de cualquier cambio en los datos relativos a personas o familias y hogares, y para necesidades específicas. La verificación de datos es especialmente importante cuando se cree que la población ha cambiado considerablemente, o no se cree que los datos de registro sean precisos.

El uso de *ProGres*

Normalmente la información obtenida en el registro se recogerá en una base de datos y, por lo tanto, estará accesible. Donde esté disponible *ProGres*, deben utilizarlo de manera proactiva todos los colegas, incluidos los de Protección, los encargados de la determinación, Servicios Comunitarios y Reasentamiento. Sólo entonces podrá cristalizarse todo su potencial para la identificación.

El establecimiento de sistemas de identificación

El diseño de los sistemas de identificación debe garantizar la prestación coherente del reasentamiento y mitigar los riesgos de fraude y abuso.

Los sistemas de identificación deben ser diseñados y aplicados para adaptarse al contexto específico de cada operación, así como para mitigar los riesgos asociados a la prestación del reasentamiento, tales como las expectativas poco realistas, el fraude, el abuso, los movimientos secundarios irregulares y los enfoques desiguales del reasentamiento. Deben permitirles al ACNUR y a sus socios la identificación proactiva y sistemática, así como garantizar la pronta identificación de los refugiados que corren riesgo de un daño mayor, incluidos aquellos con más dificultades de plantear sus necesidades.

El sistema de identificación debe respetar el **imperativo universal**, lo que significa que si se identifican los casos de un determinado perfil y posteriormente se les considera para

reasentamiento, deben adoptarse medidas para identificar todos los casos del mismo perfil y presentarlos para reasentamiento. También puede ser necesario introducir salvaguardias en cualquier mecanismo de identificación para mitigar el riesgo del fraude, el abuso y las amenazas a la seguridad de los refugiados y del personal. El temor de tales riesgos, sin embargo, no debe impedir el establecimiento de un sistema eficaz para identificar a los refugiados en necesidad de reasentamiento.

Importancia de las reuniones periódicas para coordinar el proceso de identificación

No sólo es útil, sino de vital importancia que los oficiales de Reasentamiento cooperen y coordinen con otras dependencias internas, así como con los socios externos, como las ONG. Dado el número de socios potencialmente participantes en la identificación, la comunicación eficaz y frecuente ayudará a garantizar la coordinación de las actividades.

La unidad de Reasentamiento, y en concreto su oficial responsable, debe supervisar los esfuerzos de identificación, sobre todo los sistemas de remisión interna y externa. Todas las medidas se reflejarán en detalle en los Procedimientos Operativos Estándar.

Si bien diversos actores pueden estar participar en la identificación de los refugiados que necesitan reasentamiento, es esencial que el oficial del ACNUR responsable del reasentamiento y la dirección superior de la oficina manejen y vigilen bien a estos actores, para garantizar la identificación transparente y coherente. También es esencial documentar bien el proceso de identificación y desarrollar y aplicar procedimientos transparentes de identificación, de conformidad con los Procedimientos Operativos Estándar para el reasentamiento.

La importancia de garantizar que el reasentamiento se integre en la estrategia general de protección de la oficina y la región

Aunque el personal de reasentamiento maneja y monitorea las actividades de identificación, el reasentamiento es parte de la estrategia general de protección de la Oficina. Puede que las tareas de identificación y evaluación no necesariamente tengan como objetivo primordial detectar las necesidades de reasentamiento, pero pueden resultar muy útiles identificándolas. De hecho, entre menos se asocien las tareas de identificación al reasentamiento como solución duradera, menos probable es que la información obtenida esté sesgada con fines de reasentamiento, lo que también reduce el riesgo de fraude. Sin embargo, aún así es útil que todos los esfuerzos de identificación se ajusten para identificar también las necesidades de reasentamiento. Los oficiales de Reasentamiento deben tratar de participar en el diseño de todo tipo de esfuerzo de identificación para asegurar que se detecten debidamente las necesidades de reasentamiento.

Además, la incorporación del reasentamiento en la estrategia general de protección de la oficina debería ayudar a evitar los impactos negativos del reasentamiento en otras actividades y viceversa. Estos vínculos son una de las razones por las que las oficinas del ACNUR están obligadas a incorporar los informes

sobre reasentamiento en el Informe Anual de Protección (APR) y el Plan de Operaciones de País (COP). Debe fomentarse un entorno de trabajo interrelacionado y una dinámica de equipo en las oficinas, a fin de maximizar las sinergias entre el reasentamiento y otras áreas de trabajo (por ejemplo, la protección y los servicios comunitarios) para fortalecer la gestión de casos y la búsqueda de soluciones para los refugiados.

La gestión de las expectativas

La gestión de las expectativas de los refugiados es un aspecto importante del establecimiento de sistemas de identificación.

El aumento de las actividades de identificación a menudo genera grandes y poco realistas expectativas en la población refugiada. Por lo tanto, es preciso que las oficinas estudien la forma de recopilar la información sobre la protección y las características de la población sin elevar las expectativas de reasentamiento. Esto es de particular importancia cuando los refugiados participan en la evaluación de sus necesidades de soluciones duraderas, ya que permitir que los refugiados tomen parte activa en la identificación de sus necesidades y posibles soluciones puede ayudar a manejar las expectativas poco realistas.

Separar el proceso de identificación de la posibilidad de reasentamiento ayuda a evitar que se levanten expectativas y a garantizar una información más objetiva.

Una forma de evitar que se generen expectativas poco realistas es demostrar que la identificación de las necesidades y las vulnerabilidades de protección de los refugiados está relacionada con otras intervenciones de protección, no sólo con el reasentamiento. Por tanto, el propósito de las diversas herramientas y métodos para la identificación de los refugiados (registro, encuestas, consultas comunitarias y evaluaciones participativas) no sólo es identificar las necesidades de reasentamiento, sino también evaluar si otros tipos de intervenciones son mejores opciones.

Las expectativas se gestionan de manera más eficaz con asesoramiento y la difusión de información clara sobre el alcance y las limitaciones de las posibles soluciones duraderas.

Las expectativas se manejan de manera más eficaz mediante el asesoramiento y la difusión de información clara sobre el reasentamiento a las personas y/o grupos. Por lo tanto, es importante que cada Oficina elabore una estrategia de información que puede incluir: reuniones públicas periódicas que lleguen a diferentes grupos de refugiados, incluidos mujeres y niños; información estándar sobre el reasentamiento presentada en folletos, carteles y señales, emisiones de radio y televisión; y, asesoramiento individual cuando los refugiados hagan preguntas específicas al ACNUR o sean entrevistados en relación con sus necesidades y/o asistencia de protección.

Se debe garantizar que todos los funcionarios y los refugiados comprenden el alcance y las limitaciones de todas las posibles soluciones duraderas. Algunos mensajes relacionados con el

Mensajes importantes para comunicar a los refugiados

reasentamiento que son especialmente importantes de comunicar, son los siguientes:

- el reasentamiento es una de tres soluciones duraderas posibles y sólo suele considerarse después de explorar otras posibles intervenciones, incluidas las soluciones en el mismo país de asilo;
- el reasentamiento no es un derecho y no se concede automáticamente con la confirmación del estatuto de refugiado;
- el reasentamiento se aplica de acuerdo con criterios establecidos y no se ve influenciado por factores externos;
- el país de reasentamiento tiene la potestad de aceptar a un refugiado para reasentamiento, no el ACNUR;
- todos los servicios del ACNUR, incluidos los relacionados con el reasentamiento, son gratuitos;
- cometer fraude en el proceso de reasentamiento no sólo puede ocasionar en el cierre del caso de reasentamiento de un refugiado, sino también en una acción legal o proceso judicial;
- mentir sobre la composición de la familia, o proporcionar información falsa, es una forma de fraude²⁰.

También se debe advertir a los refugiados que la identificación, incluyendo la autoidentificación, no necesariamente significa que el ACNUR promoverá su reasentamiento.

Se pueden reducir las expectativas poco realistas y los malentendidos mejorando las maneras en que el ACNUR y sus socios se comunican con los refugiados, así como atendiendo sus necesidades concretas con las evaluaciones participativas, las encuestas y entrevistas individuales.

La importancia de la capacitación

La identificación incorrecta puede resultar en inequidad, expectativas poco realistas y frustración de los refugiados.

Los socios deben entender que las decisiones de reasentamiento se hacen y se aplican teniendo presente el **imperativo universal**, en referencia directa a los criterios establecidos en el Capítulo 4 del *Manual de reasentamiento*, ya que una incorrecta identificación de los refugiados para el reasentamiento puede conducir a injusticias, expectativas poco realistas, frustración y percepciones de mala administración y fraude. Además, deben entender cómo integrar los sistemas de identificación en sus respectivas actividades, incluidos los

²⁰ Proyecto de *Base de los Procedimientos Operativos Estándar* (SOP, por sus siglas en inglés), 20 de junio de 2007.

La capacitación debe cubrir:

- el manejo de las expectativas
- la mitigación de los riesgos, incluido el fraude
- los criterios de reasentamiento y los principios generales de reasentamiento
- la importancia de la identificación
- el respeto a las directrices de confidencialidad

medios para mejorar el acceso a los refugiados más vulnerables. Por último, deben ser capaces de distinguir entre los casos que requieran una intervención urgente o de emergencia y los casos en que la necesidad es menos apremiante.

Las sesiones conjuntas de intercambio de información y de capacitación deben centrarse en aspectos concretos de la gestión de casos, el código de conducta del ACNUR y las consideraciones de confidencialidad, los medios para mitigar los riesgos como el fraude y los abusos, y cómo manejar las expectativas de los refugiados.

La capacitación debe ser una parte importante al establecer sistemas de identificación, además de garantizarse la coherencia, la transparencia y la rendición de cuentas, y la lucha contra las opiniones negativas o mal informadas que puedan existir en relación con el reasentamiento. Todo el personal (superior y subalterno, internacional y local, interno y externo) que podría participar en la identificación y en las referencias de casos debe recibir capacitación en la política y la práctica de reasentamiento.

La formación aumenta la capacidad de identificación y la excelencia en el servicio.

El Servicio de Reasentamiento alienta el fortalecimiento de la capacitación formal con oportunidades de “aprendizaje en la acción” tales como el registro, los ejercicios de verificación y las evaluaciones participativas para que los funcionarios comprendan mejor las técnicas de identificación con fines de reasentamiento y las metodologías de tramitación. Los cursos periódicos de “refrescamiento” también pueden ayudar a asegurar la continuidad del conocimiento de los criterios y ayudar a resolver cualquier pregunta o dudas que surgen con relación a los criterios. La formación, sin embargo, no debe sustituir a las reuniones periódicas con todos los socios.

El mapeo o perfil de las necesidades de los refugiados

El mapeo de la población refugiada ayuda a identificar necesidades y permite una planificación más eficaz.

El mapeo de las características de una población de refugiados y en particular de sus necesidades específicas de protección, puede ser una herramienta útil de gestión aparte de las necesidades de reasentamiento. Las oficinas del ACNUR deben tratar de identificar las necesidades de protección de manera sistemática, a fin de disponer de datos para desarrollar estrategias de solución duraderas.

El mapeo de las características socio demográficas y las necesidades y retos de protección de los refugiados, también le brinda a los funcionarios un panorama más claro del perfil de la

población, de los individuos o grupos que pueden necesitar una intervención prioritaria, y de los refugiados para los cuales el reasentamiento puede ser una solución adecuada. El mapeo permite la identificación proactiva y reducir los riesgos. Como un importante ejercicio de planificación, sus resultados deben reflejarse en el Plan de Operaciones de País.

El mapeo y los perfiles de protección también deben ayudar a garantizar que se respete el imperativo universal en la planificación de las operaciones. Así, el mapeo sirve como un mecanismo para orientar y poner prioridades en las intervenciones de protección y de reasentamiento. El perfil de la población en necesidad de reasentamiento que se identifique con el mapeo de las necesidades de protección y los riesgos de los individuos, se debe documentar en la forma más amplia posible; la base de datos *ProGres* será aquí una herramienta útil.

Es importante mapear las poblaciones de refugiados, no sólo en los campamentos, sino también en las zonas urbanas y en otros lugares.

Todo mapeo y perfil de las poblaciones de refugiados debe incluir también a los refugiados que se encuentren en lugares de difícil acceso. Normalmente la información más detallada se refiere a los refugiados que viven en los campamentos, pero se debe hacer un esfuerzo para identificar a los que están en las zonas urbanas u otros lugares.

Debe utilizarse más de un método para garantizar que la evaluación de las necesidades de reasentamiento refleje las necesidades reales actuales.

Lo ideal es que se utilice más de un método para el mapeo y los perfiles, a fin de garantizar que la evaluación de las necesidades de reasentamiento refleje las necesidades reales y actuales. Un enfoque multidisciplinario también ayuda a cubrir los posibles vacíos y mitiga el riesgo de sesgo en los datos. La identificación de las personas en necesidad de reasentamiento no debería aumentar los riesgos que enfrentan los individuos y grupos. Debe ser confidencial y precisa en su descripción de las situaciones de los refugiados, así como sensible a la cultura y dinámica de la comunidad. En particular, antes de compartir la información con otros actores la persona afectada debe dar su consentimiento; incluso entonces, la información sólo se debe compartir cuando sea necesario para un propósito concreto²¹.

Es importante respetar la información confidencial, en consonancia con las directrices de confidencialidad.

El registro como punto de partida para la identificación

Como se indicó antes, los datos de registro son un punto de partida útil para el mapeo de las necesidades específicas de las poblaciones de refugiados. Cuanto más detallados y precisos sean estos datos, más útiles pueden ser. El mapeo inicial puede incluir datos básicos como edad, sexo y las estadísticas del tamaño de la familia de la población refugiada. Otros datos pueden incluir la duración de la estancia en el país de asilo, las

²¹ *Directrices del ACNUR sobre el intercambio de información sobre casos individuales: "Directrices sobre confidencialidad", ACNUR/IOM/71/2001/FOM/68/2001, 24 de agosto de 2001; véase también la Unidad 6.*

características nacionales, étnicas y religiosas y, cuando sea posible, las necesidades específicas, los medios de subsistencia y el lugar de residencia. El análisis multivariado de datos puede mostrar patrones de la población que den lugar a consideraciones de protección y que pueden ayudar en el diseño y aplicación de las evaluaciones participativas y las encuestas dirigidas. Puede ser necesario comprobar los datos, especialmente en el caso de las necesidades y vulnerabilidades específicas, ya que éstas pueden ser registradas en la base de datos sin verificación. La base de datos *ProGres* debe contribuir a facilitar esta tarea, ya que la utilizan todos los sectores, inclusive la determinación de la condición, Protección, Servicios Comunitarios y Reasentamiento.

La consulta con los socios es esencial. Se deben considerar todas las fuentes de información y datos disponibles.

La consulta con los socios ayuda al ACNUR a conocer las vulnerabilidades particulares de los refugiados en el país de acogida y proporciona acceso a datos adicionales que se pueden utilizar para verificar los datos de registro disponibles. Las evaluaciones participativas, encuestas y consultas a la comunidad, también pueden ser fuentes útiles de información contra las cuales verificar los datos disponibles. Todas las fuentes de información disponibles (incluidos los informes y datos de los socios y de los refugiados, los informes de protección, servicios comunitarios y la coordinación de reasentamiento y reuniones de planificación estratégica) se deben utilizar para la verificación. La información de país de origen (COI) también puede ser un instrumento útil, no sólo para fines de la determinación de la condición de refugiado, sino también para identificar y evaluar las necesidades de reasentamiento.

Es útil revisar de forma sistemática las nuevas decisiones de reconocimiento de la condición de refugiado.

Los propios datos de la determinación de la condición de refugiado pueden ser útiles para identificar las necesidades de reasentamiento. Los casos de todos los refugiados recién reconocidos (ya sea en virtud de la Convención de 1951 o en virtud de la ampliación del mandato del ACNUR), deben revisarse automáticamente a fin de identificar a las personas con vulnerabilidades especiales, como las mujeres en riesgo, los casos médicos, los casos de seguridad y los sobrevivientes de la violencia y la tortura. Esta tarea requiere de organización y coordinación dentro de la oficina y puede estar a cargo de personal de Protección o de Reasentamiento.

En principio, todas las actividades de recopilación de datos, independientemente de quién las inicia, del instrumento o del procedimiento utilizado, son útiles como ejercicios multifuncionales para facilitar la identificación de las necesidades de los refugiados en general; la identificación de los refugiados en necesidad de reasentamiento es sólo uno entre una serie de resultados. También debe establecerse un marco de gestión

Todo ejercicio de recopilación de datos se planificará de manera que ayude a facilitar la labor de otros sectores, incluido el reasentamiento.

eficaz de los casos, que garantice que se tomen medidas sobre los casos así identificados. Uno de esos esfuerzos que se puede iniciar en forma interinstitucional es la identificación de las necesidades psicosociales de una población. El Comité Permanente Interinstitucional (IASC), incluido el ACNUR, emitió la *Guía del IASC sobre salud mental y apoyo psicosocial en emergencias humanitarias y catástrofes*²², la cual es útil en este sentido. El ACNUR también ha desarrollado herramientas que pueden ser de ayuda.

Inclusión de la edad, el género y la diversidad en todas las áreas (AGDM)

El proyecto de inclusión de la edad, el género y la diversidad en todas las áreas (AGDM, por sus siglas en inglés) se ha introducido en la mayoría de las oficinas. Se basa en evaluaciones participativas llevadas a cabo por un equipo multifuncional y tiene el propósito de identificar las vulnerabilidades específicas de los refugiados acuerdo con la edad, el sexo u otras características de la diversidad, como la etnia, a través del reconocimiento de desafíos tales como la discriminación y las relaciones de poder, así como los posibles puntos fuertes de la comunidad para ayudar a resolver esos desafíos. El proyecto ayuda a garantizar que los representantes incorporen las cuestiones relacionadas con la edad, el género y la diversidad en la planificación y las operaciones, incluso en sus planes de operaciones por país.

El AGDM puede ser útil en la identificación de dos maneras. Las evaluaciones participativas realizadas para el AGDM pueden ayudar a identificar a las personas en necesidad urgente de intervención o descubrir determinados tipos de vulnerabilidades que no se han comprendido o considerado con anterioridad.

Diagnósticos participativos

La evaluación participativa es un proceso de creación de sociedades con mujeres y hombres refugiados de todas las edades y orígenes mediante un diálogo estructurado. Incluye la celebración de discusiones separadas con las mujeres, las niñas, los niños y los hombres, incluidos los adolescentes, con el fin de recoger información precisa sobre los riesgos de protección específicos que enfrentan, las causas, su capacidad para hacer frente a los riesgos y sus propuestas de solución. La evaluación participativa constituye la base para la ejecución de un enfoque basado en los derechos y en la comunidad y ayuda a movilizar a las comunidades para adoptar medidas colectivas tendientes a

²² Publicada en 2007.

mejorar su propia protección. Es también una fase de un análisis amplio de la situación²³.

La metodología de identificación del aumento del riesgo

Otra metodología que puede ser útil para identificar a los individuos y grupos que necesitan una intervención de protección es la *Herramienta para identificación de personas en situación de mayor riesgo* (HRIT, por sus siglas en inglés). Ésta fue desarrollada inicialmente en 2007 para: (i) la aplicación de la Conclusión 105 del Comité Ejecutivo sobre las mujeres y las niñas en situación de riesgo y los objetivos estratégicos mundiales del ACNUR para 2007-09; (ii) fortalecer la planificación basada en las necesidades, metodologías de identificación y sistemas de gestión de casos, y (iii) promover el AGDM²⁴.

Esta metodología, con la participación de un equipo multidisciplinario para la identificación, se desarrolló con el fin de mejorar la eficacia del ACNUR en la identificación de los refugiados en situación de riesgo mediante la vinculación de las evaluaciones participativas y basadas en la comunidad con los métodos de evaluación individual. Los funcionarios del ACNUR de Servicios Comunitarios, Protección y de Reasentamiento pueden utilizarla, así como las contrapartes, para identificar a las personas en situación de riesgo que requieren una intervención inmediata. La herramienta debe utilizarse de manera general y no sólo para la identificación de reasentamiento.

La HRIT es flexible y simple, pero completa. Se puede utilizar en diferentes formas y contextos operacionales, inclusive: (i), antes y después de la determinación de la condición de refugiado; (ii) en conjunción con un ejercicio de evaluación participativa, (iii) como metodología única en consultas basadas en la comunidad y las evaluaciones individuales; (iv) como instrumento para la encuesta muestral de la población refugiada para medir los niveles de riesgo; (v) como un formato de entrevista o lista de verificación para los trabajadores de caso; y, (vi) como una herramienta de verificación para el uso

²³ *La herramienta del ACNUR para el diagnóstico participativo en las operaciones*, primera edición, mayo de 2006, pp. 1-2.

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6404.pdf>

²⁴ El concepto de “incorporación de la diversidad” implica que la participación significativa de las niñas, niños, mujeres y hombres refugiados de todas las edades y antecedentes es parte integral del diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de todas las políticas y operaciones del ACNUR, a fin de que éstas afecten equitativamente a las personas de interés.

de los funcionarios itinerantes en los campamentos de refugiados o en entornos urbanos.

La HRIT sigue siendo objeto de modificaciones, pero se ha probado en Bangladesh y Sudán, entre otros lugares, y se puede utilizar para complementar otros esfuerzos de mapeo y perfiles²⁵. Estas metodologías también deben estar debidamente vinculadas con *ProGres*.

Referencia de casos individuales para reasentamiento

Los sistemas de referencia cubren el vacío en la identificación de reasentamiento.

Garantizar el acceso de los refugiados más necesitados a los servicios de protección y reasentamiento es un aspecto fundamental de la responsabilidad en virtud del mandato del ACNUR. Este acceso es particularmente importante para los refugiados con problemas “ocultos” de protección, debido a que pueden ser muy vulnerables. Por lo tanto, es esencial que el ACNUR disponga de mecanismos eficaces de referencia, con la participación de socios internos y externos que cubran los vacíos en la protección y la prestación del reasentamiento. Las referencias pueden ser de origen interno, externo o directamente provenir de los refugiados interesados. Los procedimientos de reasentamiento más eficaces incluirán referencias procedentes de las tres fuentes y fomentarán la identificación proactiva.

Tipos de referencias

Referencias internas

Las **referencias internas** las hacen los funcionarios del ACNUR que trabajan en las áreas de la Protección, en el campo y en la determinación de la condición de refugiado. Ellos están bien situados para identificar y referir a las personas para que se considere su reasentamiento. En principio, sin embargo, todos los funcionarios del ACNUR que entran en contacto con los refugiados, incluidos quienes trabajan con cuestiones relacionadas con la salud y la distribución de alimentos, pueden identificar a individuos y familias con problemas de protección o necesidades específicas de reasentamiento.

Referencias externas

Las **referencias externas** generalmente provienen de las ONG asociadas que colaboran con el ACNUR en la ejecución, las que participan en el trabajo con los refugiados y otros socios externos, tales como las agencias gubernamentales. Algunas ONG presentan referencias para reasentamiento directamente a

²⁵ En el anexo se incluye la HRIT.

los Estados y/o al ACNUR para su evaluación y su presentación al país de reasentamiento.

El ACNUR apoya la participación activa de las ONG y las organizaciones internacionales en la prestación de la protección, en general, y en el reasentamiento, en particular.

El ACNUR apoya la participación activa de las ONG y las organizaciones internacionales en la prestación de la protección, en general, y en el reasentamiento, en particular. Dada su experiencia y conocimiento de la población de refugiados, las ONG están mejor capacitadas para hacer contribuciones importantes a la identificación de los refugiados vulnerables que enfrentan problemas de protección.

Las referencias externas son un medio importante de ampliación del acceso al reasentamiento y aumento de la capacidad para la identificación, pero no deben negar los esfuerzos propios del ACNUR para identificar de manera proactiva a los refugiados que necesitan reasentamiento. El ACNUR debe mantener un papel central en el proceso de reasentamiento. Como el organismo internacional con el mandato para la búsqueda de soluciones a los problemas de los refugiados, debe conservar la responsabilidad de analizar el contexto de la protección para garantizar que el reasentamiento esté integrado en una estrategia mayor de protección y soluciones duraderas. La asociación con las ONG en el reasentamiento debe ser coordinada a fin de que sea eficaz, para prevenir el fraude y la malversación, para garantizar la transparencia y la coherencia en la aplicación de criterios de reasentamiento, y para asegurar que las expectativas de los refugiados no den lugar a problemas de protección en el terreno. El asesoramiento y la participación de los refugiados también ha sido y seguirá siendo una parte integral del trabajo de reasentamiento y de su uso estratégico.

La relación entre el ACNUR y los socios externos en general, sigue tres acuerdos principales a través de los cuales los socios desempeñan un papel activo en la identificación de posibles casos de reasentamiento. La situación local y la disponibilidad y voluntad de los socios de participar en el proceso, determina qué acuerdo se utiliza. La combinación de enfoques puede ser de más utilidad en cualquier operación.

Tipos de acuerdos con remitentes externos

Acuerdos formales: Mediante un acuerdo secundario para un proyecto específico o un Memorando de Entendimiento, las ONG o las agencias gubernamentales pueden ejecutar proyectos para evaluar la protección y otras necesidades en las poblaciones de refugiados. Estos acuerdos formales suelen incluir un marco para los casos que se remitirán al ACNUR a fin de darles el seguimiento adecuado, incluida la intervención para el reasentamiento. Dada la complejidad de los proyectos operacionales y la necesidad de cohesión con el trabajo de protección del ACNUR, especialmente en el contexto de las

grandes situaciones prolongadas de refugiados *prima facie*, estos acuerdos suelen incluir consultas con la Sede del ACNUR.

Asociaciones con funciones secundarias de protección: Los programas de asistencia a los refugiados se benefician en gran medida de la contribución de los socios que, por los términos de sus acuerdos subsidiarios con el ACNUR u otros acuerdos menos formales, prestan determinados servicios en los campamentos y los asentamientos de refugiados. Se podría explorar en el terreno la posibilidad de asentar en estos acuerdos subsidiarios las funciones de protección y de identificación del riesgo, especialmente en el caso de las ONG que trabajan con determinados grupos de refugiados vulnerables. En el desarrollo de algún esquema de este tipo debe participar el funcionario responsable de reasentamiento, además de otros oficiales de protección y la dirección superior, incluido el representante del ACNUR en el país y el representante de la ONG en el país, cuando sea el caso.

Referencias de las ONG caso por caso: En muchas operaciones en el terreno, las ONG que trabajan con los refugiados no desean oficializar en sus programas los componentes de protección o los sistemas de referencia para el reasentamiento, por temor a comprometer el propósito del programa original. En tales casos, pueden existir mecanismos para facilitar las referencias informales caso por caso²⁶.

Las funciones y responsabilidades deben especificarse por escrito.

Para garantizar la rendición de cuentas y la supervisión, todos los acuerdos deben especificar por escrito las funciones y responsabilidades de la ONG y el ACNUR, utilizando el Manual de Reasentamiento en la orientación de decisiones. Los representantes del ACNUR y las ONG deben reunirse periódicamente para discutir las actividades y preocupaciones, y deberían llevar a cabo controles regulares *in situ* (es decir, la inspección de casos) para garantizar el cumplimiento.

Referencia propia

Las **referencias propias** son peticiones directas al ACNUR, en general por escrito, hechas por los refugiados, sus familiares o amigos, o grupos o comisiones de refugiados. Depender en gran medida de las referencias propias puede plantear una serie de cuestiones en la identificación para el reasentamiento: (i) prejuicios contra los refugiados que no pueden expresar sus necesidades de protección por escrito, o que tienen dificultades de acceso al ACNUR; (ii) la falta de control sobre el tipo de información recibida afecta el que puedan hacerse decisiones informadas sobre la elegibilidad para el reasentamiento; (iii) la

²⁶ *Manual de reasentamiento*, noviembre de 2004, Capítulo 6, Sección 6.3.3

credibilidad de la referencia propia puede ser más discutible; y, (iv) hay posibilidades de fraude, tales como agentes que cobran honorarios para presentar peticiones por escrito al ACNUR. Por lo tanto, la fuerte dependencia en las referencias propias para identificar las necesidades de reasentamiento, puede indicar problemas sistémicos o vacíos en el marco de protección de la operación.

Hacer frente a las peticiones no solicitadas puede ser una tarea que consume tiempo. Las oficinas deben asegurarse de que el tiempo dedicado a las peticiones no solicitadas no vaya en detrimento de las referencias internas y externas. Los refugiados pueden solicitar el reasentamiento en respuesta a una necesidad que puede y debe ser cubierta por otras unidades del ACNUR, por lo general el personal de Protección o de Servicios Comunitarios. Por lo tanto, un funcionario de Protección, de preferencia, revisa las referencias propias antes de someter el reasentamiento a consideración.

A pesar de las incertidumbres, las peticiones de reasentamiento no solicitadas pueden desempeñar un papel importante en la identificación de las necesidades de reasentamiento, de existir mecanismos claros y estandarizados (incluidas la verificación de solicitudes y la gestión de expectativas) para tramitarlas.

Procedimientos de remisión

Información y
presentación
estandarizadas

Se deben aplicar los procedimientos estándar para todos los tipos de referencias. Éstas deben llegar **por escrito** y contener, como mínimo:

- datos personales básicos del refugiado y de todos sus dependientes;
- el fundamento de la remisión;
- el tipo de intervención requerida y la urgencia de la necesidad;
- las medidas ya adoptadas para hacer frente a la necesidad;
- la fecha de la remisión;
- para referencias internas y externas, y referencias propias indirectas, el nombre, cargo y relación con los refugiados de quien hace la remisión.

Formularios de
referencia estándar

Para las referencias internas y externas se deben utilizar formularios de referencia estándar, como los suministrados en *ProGres*, a fin de garantizar que se proporcione la información requerida. Para las referencias externas, se debe recurrir al “formulario de remisión para la consideración de reasentamiento”.

Debe designarse un punto focal que reciba las referencias

Cada oficina debe identificar o designar a una persona como **punto focal** para recibir las referencias. Se pueden designar varios puntos focales para los diferentes tipos de referencias y se le puede asignar a más de una persona un tipo de referencia, o una sola persona puede ser responsable de los tres tipos de referencias, sobre todo en operaciones más pequeñas. El punto focal será responsable de lo siguiente:

- hacer las consultas preliminares para las referencias internas y externas;
- preseleccionar las referencias propias para examinar si los casos serán manejados inicialmente por el personal de Protección o de los Servicios Comunitarios;
- ingresar los detalles de las referencias en el cuaderno de registro;
- verificar que no existe una entrada en la base de datos para el refugiado en cuestión; en caso de que se disponga de *ProGres*, se debe hacer la verificación en esa base de datos y debe fusionarse la información duplicada de la referencia;
- recuperar cualquier expediente o documentación del refugiado en cuestión en poder de la oficina de campo (si no existe en esta etapa un expediente individual, se deberán tomar medidas para informar a la fuente de la referencia); documentar la remisión en el expediente del caso;
- verificar los datos de registro con respecto a la documentación y la composición de la familia (que se deben comprobar fuera del contexto de reasentamiento, ya sea con datos de registro, visitas a domicilio o informes de otros miembros del personal);
- verificar que la persona ha sido reconocida como un refugiado y que la evaluación inicial sigue siendo válida;
- transmitir la referencia y la documentación al funcionario designado responsable de conceder una evaluación de reasentamiento; y
- para las referencias externas, servir de enlace con las fuentes externas a lo largo del proceso de reasentamiento y suministrar a la fuente de referencia informes periódicos o actualizaciones, según corresponda, y de conformidad con las consideraciones de confidencialidad.

La identificación para efectos de la metodología de grupo

Hasta ahora el enfoque ha estado en la identificación de individuos o grupos pequeños, como las familias. Sin embargo,

cuando se considera el criterio de la falta de soluciones duraderas, la metodología de grupo puede ser la apropiada. Esta metodología debe verse como una herramienta que complementa la metodología individual y sólo debe usarse cuando se proporcionan los recursos adicionales necesarios. Es muy útil para un enfoque integral de soluciones duraderas, a menudo con respecto a una situación prolongada de refugiados.

Identificar un grupo significa identificar un número finito de personas que comparten características específicas.

Los individuos que componen el grupo deben compartir características claves que determinan su pertenencia al grupo. Éste podría ser definido por el contexto situacional (por ejemplo, todas las personas en un campamento) y/o por las características específicas definitorias, tales como la nacionalidad, la solicitud de refugiado, la historia de huidas, la experiencia en el país de origen o el país de acogida o los antecedentes políticos, étnicos o religiosos, que podrían ayudar a distinguir fácilmente el grupo de otros refugiados presentes en el país o región. El grupo también debe ser claramente delimitado y presentar un número finito de personas que se encuentren en un lugar conocido y puedan ser identificadas.

Metodología

Las mismas consideraciones y salvaguardias se aplican en las metodologías de grupo e individuales, aunque difieren los pasos para la tramitación. Para fines de identificación, también son aplicables los principios de elaboración de mapas y perfiles. Al igual que con la identificación individual, se debe utilizar una combinación de métodos, inclusive el registro exacto y detallado (idealmente) de los datos.

Las fuentes externas pueden proporcionar información importante para ayudar en la identificación de un grupo para el reasentamiento. En algunos casos, la propuesta de considerar un grupo específico para el reasentamiento la plantean inicialmente los socios en la Consulta Anual Tripartita sobre Reasentamiento o el Grupo de Trabajo sobre Reasentamiento. Esto usualmente desencadena una investigación más profunda del ACNUR en el campo para determinar los méritos de la propuesta y complementar los datos.

UNIDAD 3:

Tareas

Ejercicio 1:

Por favor, revise los siguientes documentos:

- *Manual de reasentamiento*, noviembre de 2004, Capítulo 4, “Criterios del ACNUR para determinar cuándo el reasentamiento es la solución adecuada”.
- *Herramienta para identificación de personas en situación de mayor riesgo. Guía para el usuario*, junio de 2008.
- *La herramienta del ACNUR para el diagnóstico participativo en las operaciones*, mayo de 2006.

Ejercicio 2:

Por favor, responda con sus propias palabras a las siguientes preguntas:

- Después de revisar la *Herramienta para identificación de personas en situación de mayor riesgo*, ¿qué oportunidades y desafíos ve usted en la utilización eficaz de la metodología en la operación de su país?
- ¿Cómo identifica su Oficina las necesidades de reasentamiento? ¿En qué medida depende de un equipo multifuncional? ¿Se producen reuniones periódicas con los socios internos y externos? Elabore.
- ¿Ve usted vacíos o medios para mejorar la identificación en su Oficina? Elabore. Si lo desea, puede trabajar con los colegas de Protección, Servicios Comunitarios y Registro, así como con los socios externos, para describir la situación actual, identificar las deficiencias e idear un mejor sistema de identificación. También puede considerar la realización de una mini encuesta entre los socios y los refugiados para comprender los vacíos desde otra perspectiva y recoger sugerencias para superar estos vacíos.
- Alternativamente, revise el escenario adjunto e idee un sistema de identificación dinámico que utilice los conocimientos y la información de todos los socios potenciales en el proceso de identificación. También tenga en cuenta la necesidad de la formación, el manejo de las expectativas, los riesgos de fraude y abuso, y la forma de garantizar la confidencialidad de la información personal.

Por favor, envíe sus respuestas al administrador designado del Programa de Enseñanza.

Ejercicio 3:

Hemos hecho hincapié en la importancia de la capacitación de los socios internos y externos. En el taller se le pedirá al azar hacer una presentación de 10 minutos (máximo) de uno de los criterios de reasentamiento. Prepare cada uno de ellos, utilizando la información en esta unidad y las anteriores, así como la lectura adicional. Puede preparar diapositivas o hacer una presentación en *PowerPoint*.

UNIDAD 4:

Tramitación de las peticiones de reasentamiento

Objetivos

En la unidad anterior examinamos la primera, y sin duda más difícil, etapa en el proceso de reasentamiento: la identificación. Sin embargo, que se identifique a un refugiado en necesidad de protección no significa necesariamente que se buscará reasentarlo. Esta unidad examinará con mayor detalle los diversos factores que influyen para decidir si el reasentamiento es una respuesta adecuada o no. La atención principal se centrará en los casos individuales, aunque también examinaremos la metodología para el reasentamiento de grupos.

Al final de esta unidad, usted debe ser capaz de explicar, así como de seguir en mayor detalle, los pasos en relación a cada una de las siguientes etapas del proceso de reasentamiento:

- evaluación de la elegibilidad / necesidad de reasentamiento;
- preparación de la documentación y del Formulario de Inscripción para el Reasentamiento (FIR);
- toma de decisiones sobre las peticiones;
- presentación del FIR a un país de reasentamiento;
- tramitación antes de la salida.

El administrador designado del Programa de Aprendizaje recomendará la asignación de tiempo para la realización de esta unidad.

Principios generales de la tramitación

Las peticiones de reasentamiento se deben procesar de acuerdo con una serie de principios fundamentales. En particular, deben:

- seguir los Procedimientos Operativos Estándar (SOP) y aplicar coherentemente los criterios globales de reasentamiento;
- tener en cuenta el principio del **imperativo universal**; y

- garantizar la transparencia, supervisión y rendición de cuentas.

Debe seguirse la Base de los Procedimientos Operativos Estándar.

En la Unidad 2 introducimos la **Base de los SOP**. Como se señaló, se trata de las normas mínimas por seguir y se pueden aumentar o ajustar para incluir procedimientos específicos de la Oficina. Como se explicó en la última unidad, las medidas específicas para propósitos de identificación deben estar contempladas en los Procedimientos Operativos Estándar; la base de los SOP establece estos pasos, pero cada Oficina puede adaptarlos a su operación particular. El examen de los pasos en la tramitación de las peticiones de reasentamiento se extrae de la base de los SOP¹, así como del Capítulo 6 del *Manual de reasentamiento*.

En algunas áreas, la Base de los SOP, como documento más reciente, refleja los procedimientos actualizados e incorpora nuevas herramientas. Siempre debe cerciorarse de tener la última versión de los SOP. En caso de duda, póngase en contacto con el centro regional o el Servicio de Reasentamiento en la Sede.

La tramitación debe ser transparente y permitir el examen de cada paso tomado.

Transparencia del proceso: El expediente de un refugiado debe indicar claramente por qué se tomó cada paso y decisión, porque es vital documentar cada paso en el proceso de reasentamiento. El personal debe apoyarse en *ProGres*, si está disponible, y toda la documentación debe estar firmada, fechada y mantenida en el expediente físico del caso del refugiado.

La transparencia es también importante en relación con los socios de reasentamiento. El ACNUR debe celebrar reuniones periódicas para consultar e informar a sus socios de reasentamiento sobre el proceso, aunque respetando plenamente los principios de confidencialidad.

Cada paso debe ser justificado debidamente y autorizado.

Autorización y rendición de cuentas: En la última unidad hicimos referencia a que un funcionario responsable de reasentamiento debe supervisar y coordinar todas las actividades de reasentamiento. Esta persona no emprenderá sola todas las medidas en la tramitación de las peticiones de reasentamiento, pero será la responsable de supervisar todas las actividades de reasentamiento y garantizar la gestión eficaz y el cumplimiento con los SOP. Esta función de supervisión puede incluir controles aleatorios de distintos casos en diferentes etapas en el proceso. Discutiremos con más detalle las

¹ Estamos recurriendo aquí al proyecto de Base de los SOP, de 20 de junio de 2007.

cuestiones de la administración de la Oficina y la rendición de cuentas en la Unidad 6.

Evaluación de la necesidad de reasentamiento

Las etapas que siguen a la identificación, tal como se indica en la Unidad 3, son las siguientes:

- registro y verificación de la condición de refugiado, y
- evaluación de las necesidades de reasentamiento de acuerdo con los criterios globales, las directrices del ACNUR, las prioridades y las consideraciones de política.

El funcionario responsable de reasentamiento debe nombrar a un miembro de su personal y asignarle la responsabilidad de llevar a cabo esta evaluación. El funcionario que lleva a cabo esta verificación y la evaluación de las referencias no debe ser el mismo que remite el caso. Esto contribuye a fortalecer la objetividad, llenar vacíos en el aseguramiento de la calidad, disminuir las percepciones de sesgo personal y servir de salvaguardia contra el fraude.

Verificación de la inscripción y de la condición de refugiado

Habrà una entrada en la base de datos para cada persona identificada para posible reasentamiento, de ser posible en *ProGres*.

Debe existir una entrada en la base de datos para cada refugiado identificado para reasentamiento y debe utilizarse *ProGres* cuando estè disponible. Los datos deben verificarse para garantizar su precisi3n, incluida la informaci3n sobre la composici3n de la familia, tales como datos personales y fotografías. De ser necesario, puede requerirse confirmar la composici3n de la familia con el refugiado, idealmente fuera del contexto del reasentamiento. Deben identificarse posibles incoherencias o problemas en el expediente del caso, incluido cualquier indicio de manipulaci3n.

Se debe verificar el estatuto de refugiado. Si *ProGres* està disponible, puede dar esta confirmaci3n. Pueden ser necesarios mäs controles de protecci3n o elegibilidad para que el caso estè plenamente documentado, incluso con informaci3n proveniente del Estado de acogida.

La condici3n de refugiado tambi3n debe ser verificable, idealmente a trav3s de *ProGres*. Sin embargo, puede que sean necesarias revisiones adicionales del expediente físico y consultas con el personal de protecci3n o elegibilidad. Si el ACNUR ha llevado a cabo la determinaci3n de la condici3n en virtud de su mandato, debe estar plenamente documentada la decisi3n, así como los motivos por los que la persona fue reconocida, una evaluaci3n de la credibilidad y las consideraciones de exclusi3n cuando procedan. El personal de Protecci3n o de Elegibilidad hace las determinaciones, pero es importante que el personal de Reasentamiento comprenda bien los requisitos para la determinaci3n de la condici3n de refugiado, que vamos a examinar con mäs detenimiento en la pr3xima unidad.

La determinación individual de la condición de refugiado será necesaria para el reasentamiento de personas reconocidas *prima facie*.

Para fines de reasentamiento normalmente se requiere una determinación individual de la condición de refugiado. Es importante asegurarse de que se han tenido en cuenta todos los criterios de exclusión y otras consideraciones. Cuando un refugiado ha sido reconocido *prima facie*, puede que sea útil completar primero la evaluación inicial de la necesidad de reasentamiento y hacer después la solicitud individual de determinación de la condición de refugiado, si procede. Si ésta la hizo el Estado de acogida, ese hecho se debe registrar en *ProGres* y en el expediente físico del caso.

Casos especiales

Refugiados que abandonan de manera irregular el país donde habían encontrado protección

En algunas situaciones el personal puede encontrarse con casos especialmente complejos o “casos especiales”. Un caso especial puede ser, por ejemplo, el de un refugiado que llega de forma irregular procedente de un país donde ya había encontrado protección. Hemos considerado el asunto de los **movimientos secundarios** en la Unidad 2, en el contexto de planteamientos cada vez más restrictivos por parte de los Estados, y el ACNUR se ha preocupado por los posibles factores de atracción que puede generar el reasentamiento, sobre todo cuando las oportunidades de reasentamiento varían entre los países de asilo.

Examinar el concepto de “protección efectiva” en el “primer país de asilo” en la determinación del estatuto

Una cuestión clave en relación con los movimientos secundarios es si el refugiado ya había encontrado **protección efectiva** en el **primer país de asilo**. En general, como parte del procedimiento de la determinación de la condición de refugiado, debe evaluarse si ése es el caso. Los refugiados que se trasladan a otro país de acogida sin tener razones legítimas, no deben ser considerados para recibir asistencia ni reasentamiento, con excepción de la asistencia necesaria para salvaguardar su vida, si no hubiera otros medios, o intervenciones de protección contra amenazas a la vida y la seguridad.

No se debe considerar el reasentamiento a menos que se cumplan los criterios.

Sin embargo, como implica el concepto de **protección efectiva**, los refugiados pueden haberse trasladado por razones legítimas, como determinados problemas de protección en el país que el refugiado ha dejado (incluidas las amenazas a la vida o la persona); la falta de posibilidades de educación o autosubsistencia, o la ausencia de soluciones duraderas. Si es preciso, por tanto, se puede considerar el reasentamiento debido a que:

- existen razones médicas o de seguridad para salvaguardar la vida;

Excepciones al
requisito de ser un
refugiado:

- La reunificación
familiar
- Los apátridas
- Los repatriados

- se determina que la persona hubiera cumplido con el criterio de reasentamiento de haber permanecido en el primer país de asilo y que no ha encontrado protección en otra parte, y
- la persona en cuestión quiere reunirse con los familiares cercanos que viven en los países de reasentamiento, con propósitos de reunificación familiar².

Existen algunas otras notables excepciones a la exigencia de que las personas consideradas para el reasentamiento deben ser refugiados, pero se aplican sólo en casos extraordinarios:

En los casos de **reunificación familiar**, puede que las personas que el ACNUR propone no sean refugiadas por derecho propio, pero el familiar con quien desean reunirse sí lo es. La petición se basa en el estatuto de refugiado del familiar que ya está en el país de reasentamiento. Incluso en estos casos, es útil si se puede reconocer el estatuto de refugiado para cada persona por separado. Como se señaló en la Unidad 1, puede aplicar “la pertenencia a un determinado grupo social”, ya que el vínculo familiar con el refugiado reasentado puede en sí mismo dar lugar a persecución. Por regla general, siempre que pueda existir una solicitud de asilo separada, es útil hacer la determinación de la condición de refugiado de los miembros de la familia por derecho propio. En todos estos casos, se deben seguir muy de cerca las directrices relativas a la reunificación familiar, según lo dispuesto en el *Manual de reasentamiento* del ACNUR.

Otro caso especial se refiere a **los apátridas que no son refugiados**, que, como vimos en la Unidad 1, están comprendidos en el mandato del ACNUR. El Comité Ejecutivo del ACNUR (ExCom) acordó en 2003:

Alentar a los Estados “a cooperar con el ACNUR en lo que respecta a los métodos destinados a resolver los casos de apatridia y a considerar la posibilidad de ofrecer lugares de reasentamiento cuando la situación del apátrida no puede resolverse en el actual país de acogida o en otro país donde antes tuviera su residencia habitual, y cuando esa situación sigue siendo precaria”³.

En consonancia con esta Conclusión, el ACNUR puede considerar en circunstancias excepcionales el reasentamiento de apátridas [no refugiados]:

² *Manual de reasentamiento* del ACNUR, noviembre de 2004, Capítulo 5.3.

³ Conclusión general sobre la protección internacional, No. 95 (LIV), párrafo v), 2003.

Los apátridas pueden ser considerados con carácter excepcional, si cumplen estos criterios. Es necesario consultar con la Sede.

- que pueden ser objeto de persecución o de violación de sus derechos básicos en el Estado en el que residen actualmente (que puede ser su país de residencia habitual); o
- para los que no hay ninguna solución posible que garantice sus derechos básicos ni en el país de residencia habitual ni en su país de residencia actual⁴.

Antes de presentar una petición, es precisa una estrecha consulta con el centro regional, si procede, y/o el Servicio de Reasentamiento en la Sede. El ACNUR busca garantías de los Estados de reasentamiento de que les proporcionarán un estatuto semejante al de los refugiados reasentados, o como mínimo uno de acuerdo con la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas.

Los repatriados que corran grave e inminente riesgo de sufrir daños mayores para su vida o su persona, y si no hay otra solución disponible, pueden ser considerados para el reasentamiento.

Otra situación excepcional es la que concierne a los **repatriados**. Por definición, los repatriados no son refugiados, debido a que ya no están fuera de su país. Sin embargo, como se discutió en la Unidad 1, el ACNUR puede tener una amplia participación en las actividades de supervisión de los repatriados y por tanto puede encontrarse con personas que corren riesgo de graves abusos de los derechos humanos. En principio, la responsabilidad de la protección recae en el gobierno nacional y la prioridad del ACNUR debe ser garantizar que las autoridades locales o centrales y/o, en su caso, los actores regionales o internacionales intervengan para garantizar la protección. Sin embargo, cuando no se puede garantizar la vida o la seguridad de la persona y la amenaza es grave e inminente, puede que deban adoptarse medidas adecuadas para que la persona en cuestión pueda salir de nuevo. En casos especiales, esto puede incluir la consideración de reasentamiento, aunque en general a éste lo precede la evacuación a otro país. Es necesaria una estrecha consulta con el centro regional y el Servicio de Reasentamiento⁵.

Es necesaria una estrecha consulta con la Sede.

Evaluación preliminar de la necesidad de reasentamiento

La evaluación preliminar de la necesidad de reasentamiento se hace de acuerdo con los criterios globales, las políticas del ACNUR y con la información disponible.

La evaluación preliminar de la necesidad de reasentamiento de una persona está basada en la información disponible y se contrasta con los criterios de reasentamiento indicados en la Unidad 3 y en el Capítulo 4 del *Manual de reasentamiento* del ACNUR. Esto incluye una evaluación de:

- las perspectivas de repatriación voluntaria;

⁴ Véase también el *Manual de reasentamiento*, noviembre de 2004, Capítulo 5.1.

⁵ Véase también el *Manual de reasentamiento*, noviembre de 2004, Capítulo 5.2.

- la calidad del asilo, incluido el respeto de los derechos humanos básicos en el país de acogida y la posibilidad de integración local;
- los criterios de reasentamiento pertinentes, por ejemplo, si se trata de una mujer en situación de riesgo con una necesidad prioritaria de protección y una posible intervención de reasentamiento;
- si el reasentamiento es apropiado, teniendo en cuenta el imperativo universal y/o posibles dividendos estratégicos; y
- la prioridad del caso, es decir, si la persona necesita una intervención de protección urgente o de emergencia.

La evaluación preliminar incluye controles para determinar si existe información suficiente para hacer una evaluación adecuada sobre la necesidad de reasentamiento, como informes de expertos independientes (por ejemplo, evaluaciones médicas, informes psicosociales y la determinación del interés superior en el caso específico de niños). En muchos casos, cuando se puede aplicar más de un criterio de reasentamiento, hay que indicar los criterios primarios y los secundarios (el primero es el más adecuado y el que ofrece más probabilidades de que el caso reciba mayor prioridad).

Cuando comienza o está en curso la repatriación voluntaria

Como se señaló anteriormente, al considerar a una persona para reasentamiento, el ACNUR debe evaluar cuidadosamente sus perspectivas de repatriación voluntaria y/o integración local. El contexto más amplio del reasentamiento con respecto a otras soluciones y la estrategia general y marco de protección en el país de operación también se han de considerar.

En un contexto de repatriación, el reasentamiento requiere un enfoque medido con precisión. Las actividades de mapeo y perfiles deben continuar, aunque estrictamente desvinculadas del reasentamiento.

Cuando comienza o está en curso la repatriación voluntaria, las actividades de reasentamiento deben continuar como una cuestión de principio, pero cuidadosamente medidas para no desvirtuar la repatriación voluntaria. Cuando el ACNUR participa activamente en la promoción y facilitación de la repatriación voluntaria, el reasentamiento debe limitarse a procesar a la persona para hacer frente a las necesidades críticas de la protección. Se debe reducir el reasentamiento proactivo y en gran escala, a fin de garantizar un enfoque claro sobre la repatriación voluntaria. No obstante, como vimos en la unidad anterior, deben continuar las actividades de mapeo y perfiles de las dinámicas de la población refugiada (por ejemplo, detectar quiénes pueden estar en mayor riesgo), aunque fuera del contexto de reasentamiento; la información

obtenida permitirá la planificación estratégica temprana para tratar con cualquier población residual de refugiados.

El cuadro siguiente ofrece una visión general de este enfoque dirigido y calibrado:

Parámetros para el uso del reasentamiento durante las operaciones de repatriación voluntaria ⁶		
Etapas de la operación de repatriación voluntaria	Modo de reasentamiento recomendado	Criterios de reasentamiento aplicables
1. Retornos espontáneos	Tramitación individual o de grupo	Todos los criterios de reasentamiento
2. Facilitación por parte del ACNUR	Tramitación individual	Protección jurídica o física y necesidades específicas
3. Promoción por parte del ACNUR	Tramitación individual	Protección jurídica o física y necesidades específicas
4. Población residual	Tramitación individual o de grupo	Todos los criterios de reasentamiento

Preparación de la evaluación de las necesidades por escrito

Es obligatorio preparar una evaluación de las necesidades por escrito con la información disponible. En las remisiones, esto se debe hacer en un plazo de dos semanas.

Una vez que se ha completado la evaluación preliminar, idealmente en un plazo de dos semanas a partir de la identificación inicial, debe prepararse una evaluación de las necesidades **por escrito y con base en la información disponible**. Ésta debe incluir:

- la fuente, fecha y motivo de la referencia, de acuerdo con los criterios de reasentamiento;
- el nombre, fecha, lugar de nacimiento y nacionalidad del solicitante o solicitantes;
- el tamaño y composición de la familia;
- confirmación del registro y del estatuto de refugiado y un resumen de la solicitud de asilo;
- observaciones sobre el ambiente de protección en el país de asilo;
- evaluación de la elegibilidad para el reasentamiento en relación con los criterios de reasentamiento (en algunos casos puede haber más de un criterio aplicable);
- medidas de seguimiento recomendadas y prioridad del caso; y

⁶ Política y enfoque estratégico del ACNUR sobre el reasentamiento de refugiados sudaneses en un contexto de repatriación, de fecha 20 de julio de 2005.

- nombre del funcionario que hizo la evaluación, el intérprete utilizado durante cualquier entrevista y la fecha de las entrevistas y la evaluación.

Con base en la evaluación, el oficial designado también puede recomendar una de las siguientes opciones:

Decisión sobre si se debe proseguir, con base en el análisis de las necesidades

- la necesidad de reasentamiento parece fundada y se debe proceder a la etapa de consideración formal del reasentamiento;
- se necesita más información, quizá de la fuente que hizo la referencia, antes de finalizar la evaluación de reasentamiento; o
- la intervención de reasentamiento parece infundada o carece de méritos de acuerdo con las directrices y prioridades del ACNUR.

Seguimiento

Es necesaria una segunda revisión de la evaluación preliminar.

El expediente del refugiado, la evaluación y la recomendación se deben entregar al funcionario responsable de reasentamiento para su revisión. En los casos de prioridad normal, el funcionario debe revisar la recomendación en un plazo de dos semanas a partir de su recepción.

En algunas oficinas, un comité de Protección y Servicios Comunitarios podrá encargarse de la segunda revisión, pero la responsabilidad principal es del oficial responsable del caso y de su supervisor.

Si la evaluación preliminar establece que la necesidad de reasentamiento es fundada, se entrevista en detalle a todos los interesados y los familiares dependientes. Los refugiados deben traer toda la documentación pertinente. Los oficiales deben tener cuidado en el manejo de las expectativas de los refugiados.

Si la necesidad de reasentamiento se considera fundada, esta conclusión se debe documentar en *ProGres*, en el expediente físico del caso y en la evaluación escrita de las necesidades. El oficial responsable del caso podrá programar entonces una entrevista con el refugiado para una evaluación más detallada y para reunir la información necesaria a fin de completar el FIR.

Al programar una entrevista, el oficial responsable del caso debe informar claramente a los refugiados sobre la finalidad de la entrevista; debe pedirle a la persona que se presente acompañada por los integrantes de la familia y sus dependientes (que se entrevistarán por separado) y que lleve la documentación pertinente, incluidos los documentos de identidad. Es preferible que el entrevistador sea del mismo sexo que el refugiado. Si esto no es posible, entonces el intérprete debe ser del mismo sexo que el refugiado, salvo que el refugiado solicite otra cosa.

Si el refugiado ha sido identificado por medio de una remisión, es importante informarle a la fuente de referencia que tramitar una evaluación de las necesidades de reasentamiento no significa necesariamente que se vaya a presentar el caso. El **manejo de las expectativas** es importante en este sentido.

Cuando **se necesita que la fuente de referencia entregue más información**, se debe consultar al oficial responsable de Reasentamiento y, si lo autoriza, se debe enviar una solicitud por escrito a la fuente de referencia. Se debe mantener una documentación exhaustiva y completa de esto en las notas de *ProGres* y en el expediente físico del caso.

Si la **necesidad de reasentamiento parece infundada**, se le debe notificar por escrito a la fuente de referencia que el refugiado no será considerado para reasentamiento en ese momento⁷. Se guardará una copia de la notificación en el expediente del refugiado y se actualizará *ProGres*. La decisión debe estar basada en las directrices del ACNUR y no en los criterios expresados por los Estados.

Puede ser necesario establecer un mecanismo para estudiar las solicitudes de reconsideración.

En caso de que una fuente de referencia solicite una **reconsideración**, debe hacerlo por escrito. El oficial responsable de Reasentamiento debe determinar, en consulta con su supervisor y/u otro oficial de Protección, el mecanismo adecuado para estudiar dichas solicitudes; por ejemplo, podría implicar que un oficial superior no asociado anteriormente con el caso revise el expediente.

En todos los casos, cada paso y decisión se deben registrar en *ProGres*, y las copias de la evaluación de las necesidades, las notificaciones y los intercambios se deben incluir en el expediente físico.

Entrevistas de evaluación para el reasentamiento

Deben hacerse entrevistas en todos los casos para permitir una evaluación más completa de la necesidad de reasentamiento.

Durante la preparación de una petición de reasentamiento, siempre se deben hacer entrevistas para garantizar una evaluación completa sobre si se debe solicitar el reasentamiento de una persona. La base de los SOP brinda instrucciones detalladas sobre cómo llevar a cabo la entrevista, al igual que el *Manual de reasentamiento*. También será preciso que lea el Módulo de capacitación del ACNUR RLD 4, *Metodología y técnicas para entrevistar a los solicitantes de la condición de refugiado*⁸. A pesar de que está dirigido a las entrevistas de determinación de la condición de refugiado, las orientaciones

⁷ El Anexo 11 de la Base de los SOP incluye una muestra de carta de rechazo.

⁸ Publicado en 1995; se incluye en el anexo a esta unidad.

que aparecen en el módulo son igualmente aplicables a las entrevistas con fines de reasentamiento. Aquí se mencionarán sólo algunas características de la entrevista de reasentamiento.

El fin de la entrevista es permitir una evaluación más completa de la necesidad de reasentamiento, verificar la información y aclarar cualquier discrepancia o duda. Será necesario que el entrevistador esté bien preparado.

Para permitir una evaluación en profundidad, el entrevistador debe estar familiarizado con los detalles del caso, así como con las condiciones en el país de origen y en el de acogida. Para prepararse, debe revisar cuidadosamente el contenido del expediente del caso y asegurarse de que contiene toda la información pertinente, incluida la relativa a la determinación de la condición de refugiado. El entrevistador debe también examinar *ProGres* para garantizar que todos los datos están completos y actualizados y tomar en cuenta las lagunas y/o preguntas que se plantean, por ejemplo, con relación a la situación del individuo, su solicitud de asilo o su documentación. Si es necesario, el entrevistador debe también consultar con las dependencias pertinentes y hacer traducir los documentos.

El uso de intérpretes

Los intérpretes juegan un papel clave y los entrevistadores deben saber cómo llevar a cabo las entrevistas a través de una tercera persona.

En la mayoría de los casos, los entrevistadores tendrán que recurrir a intérpretes para comunicarse con los refugiados. Sin embargo, los intérpretes no sustituyen al entrevistador sino que facilitan la comunicación con los refugiados. El entrevistador debe, por lo tanto, abordar directamente al refugiado y no depender del asesoramiento u orientación del intérprete, ya sea durante o después de la entrevista.

El papel de los intérpretes es importante, por lo que se les debe capacitar debidamente para garantizar el profesionalismo, integridad y confidencialidad en sus tareas. Una herramienta para ayudar a garantizar este fin es el Módulo de capacitación del ACNUR RLD 3, *Rol del intérprete en el trabajo con refugiados*⁹. Éstas son algunas consideraciones importantes cuando se trabaja con los intérpretes:

Los intérpretes necesitan capacitación adecuada e información.

- El intérprete debe dominar un idioma que el refugiado comprenda plenamente y debe ser capaz de hacer interpretaciones precisas; esto se debe evaluar también antes y al comienzo de una entrevista.
- Si el ACNUR no puede proporcionar un intérprete que hable la lengua principal del refugiado, se podrá permitir que el refugiado sugiera un intérprete. El entrevistador deberá darle al intérprete la información necesaria y el refugiado debe aceptar una renuncia de la confidencialidad. El intérprete no debe estar relacionado de modo alguno con el refugiado y se

⁹ Junio de 1993; en el anexo a esta unidad se incluye una copia.

debe evaluar su capacidad para interpretar de una forma neutral y precisa antes de la entrevista y en la etapa inicial de ésta;

- Los refugiados deben sentirse seguros de que el intérprete presta un servicio efectivo, sin prejuicios debidos a la cultura y origen étnico del intérprete. en el caso de los niños, dependiendo del sexo y la edad del refugiado, debe elegirse un intérprete del mismo sexo y con experiencia en traducir para menores.
- El intérprete no puede compartir ninguna información obtenida durante una entrevista o por medio de documentos con terceros. Debe hacerse hincapié en los requisitos de confidencialidad.
- Debe aclararse con el intérprete cuál es su papel; en particular, debe quedar claro que sólo deben traducir lo que se dice y no participar en las discusiones o elaborar sobre lo que dicen el refugiado o el entrevistador. El intérprete puede intervenir si hay malentendidos evidentes, por ejemplo, debido al idioma o a las diferencias culturales.
- El intérprete debe permanecer neutral, tanto durante la entrevista como fuera de ella. No debe, bajo ninguna circunstancia, proporcionar consejo fuera del marco de la entrevista.
- El intérprete debe tratar a los refugiados con dignidad y respeto y mantener las más altas normas de integridad.
- El intérprete debe ser debidamente informado sobre el propósito de la entrevista de reasentamiento.
- Se le debe preguntar al intérprete si conoce al refugiado o ve alguna razón por la que no debería servir de intérprete durante la entrevista (por ejemplo, conflictos de interés). Si hay objeciones razonables para trabajar con determinado intérprete, debe recurrirse a otro y, si fuera necesario, la entrevista pospondrá hasta encontrar un sustituto¹⁰.

Los intérpretes pueden verse sujetos a grandes presiones; se necesitan medidas de salvaguarda adecuadas para evitar el fraude.

Dado que los intérpretes pueden ser del mismo origen que los refugiados e incluso del mismo clan o tribu, pueden verse sujetos a grandes presiones de la comunidad del refugiado. Para salvaguardar contra este tipo de presión y el consiguiente riesgo de fraude, lo ideal es que el entrevistador y el intérprete no sean los mismos que hicieron las entrevistas anteriores, en particular las de determinación de la condición de refugiado. En la medida de lo posible, también es importante evitar que los refugiados hagan las veces de intérpretes. Antes de ser contratar al intérprete se deben revisar sus credenciales y su

¹⁰ Véase también el Módulo de capacitación del ACNUR RLD 3, *Rol del intérprete en el trabajo con refugiados*.

acreditación y se debe incluir una copia de sus documentos de identidad en el expediente, junto con las copias firmadas del *Compromiso de confidencialidad e imparcialidad del intérprete del ACNUR*¹¹ y el Código de Conducta del ACNUR. Los oficiales deben consultar las directrices del ACNUR para la contratación, capacitación, supervisión y condiciones de servicio de los intérpretes¹². En la Unidad 6 se tratan otras consideraciones adicionales.

La entrevista

Al igual que con la identificación, el manejo de las expectativas es importante.

La entrevista de reasentamiento no indica en sí misma que haya una decisión positiva de presentar el caso para reasentamiento, sino que tiene por propósito ayudar a completar una evaluación a fondo y verificar información poco clara o escasa. La entrevista también está destinada a ayudar a aclarar las dudas e incoherencias señaladas por el entrevistador durante la fase preparatoria. Los oficiales deben aclarar este propósito antes y durante toda entrevista, para ayudar en el manejo de las expectativas de los refugiados.

Es importante establecer una relación de confianza y respeto. Se deben tomar medidas oportunas, de plantearse asuntos sensibles.

Al mismo tiempo, el entrevistador debe fomentar una relación de confianza y respeto con el refugiado, ya que le formulará preguntas sobre cuestiones sensibles de carácter personal. Se debe tener cuidado de abordar tales cuestiones en una forma sensible y respetuosa de la cultura, el género y la edad para permitir un ambiente relajado, ya que pueden generarse malentendidos debido a los diversos contextos culturales. Al igual que con los intérpretes, el entrevistador, en la medida de lo posible, debe ser del mismo sexo que el refugiado entrevistado, especialmente cuando pueden plantearse cuestiones delicadas. Aunque es más probable que una persona se sienta cómoda con un entrevistador y un intérprete de su mismo sexo, esto no debe darse por sentado. Además, el personal debe estar consciente al entrevistar a cualquier persona particularmente vulnerable, incluidos los sobrevivientes de la violencia (por ejemplo, la violencia sexual o por razones de género), debido a que se llevarán a cabo interrogatorios delicados y es importante estar preparados para recibir respuestas emocionales.

¹¹ Véase el Anexo 15 de la *Base de los SOP*, de 20 de junio de 2007. [En español, véase el Anexo 2-1 de las Normas Procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR, en: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3889.]

¹² Véase UNHCR/IOM/005/2009 - UNHCR/FOM/005/2009, “La interpretación en el contexto de los refugiados: Directrices para la contratación, formación, supervisión y condiciones de servicio de los intérpretes” (19 de enero de 2009) en el enlace: <http://intranet.hcrnet.ch/SUPPORT/POLICY/IOMFOM/2009/iom00509.htm>

Muchas de las instrucciones específicas que se encuentran en la *base de los SOP* y en el *Módulo de capacitación*, incluida la orientación sobre cómo abrir y cerrar la entrevista, pretenden ayudar al entrevistador a alcanzar dichos objetivos. Además, el anexo de la presente unidad contiene más herramientas, incluyendo una “Lista de verificación de la entrevista para la preparación del FIR” para ayudar a guiar la entrevista. Éstas se deben examinar en detalle.

Todos los integrantes de la familia deben estar presentes y ser entrevistados por separado.

Como se señaló con anterioridad, el refugiado solicitante principal debe llegar a la entrevista con todos los integrantes de su familia y sus dependientes. Todos deben presentarse antes de la entrevista y se deben comprobar sus identidades rudimentariamente. Si no están presentes y si no hay motivos de urgencia, se debe posponer la entrevista. Si bien todos los miembros de la familia pueden recibir la información necesaria en conjunto, los adultos serán entrevistados cada uno por separado; los niños, sobre todo los adolescentes, también pueden ser entrevistados por separado, con el consentimiento de los padres o tutores. Los familiares que no estén siendo entrevistados deben permanecer en una sala de espera durante las entrevistas individuales e inmediatamente después de ellas. Se deben utilizar salas de espera separadas para las personas antes y después de la entrevista como una medida contra el fraude, para evitar la colusión. Es preferible que los niños pequeños permanezcan en la sala de espera con sus familiares o cuidadores.

La realización de la entrevista:

El refugiado debe estar plenamente consciente de la finalidad de la entrevista y sus derechos y obligaciones. El entrevistador deberá informarle de lo siguiente:

- su obligación de decir la verdad y no ocultar información;
- que el fraude, incluida la falsificación de documentos o cualquier otra información falsa, puede dar lugar a acciones legales, inclusive procedimientos penal y el rechazo del reasentamiento;
- del propósito de tomar notas;
- en el caso de las familias, que el cónyuge y los hijos adolescentes pueden ser entrevistados por separado;
- que la entrevista puede ser detenida y/o reprogramada y que se puede solicitar atención médica si se siente mal.

Verificar y evaluar la composición de la familia es una parte importante de la entrevista.

Una parte importante de la entrevista está dedicada a **verificar** los datos personales y la composición de la familia. Esta comprobación no sólo asegura que los datos de que dispone el

ACNUR son correctos, sino que también ayuda a mantener la unidad de la familia y las perspectivas de una futura reunificación familiar. Como la composición de la familia debe ser previamente confirmada fuera del contexto del reasentamiento, cualquier incoherencia debería aclararse en una forma respetuosa y neutral, y no acusatoria. La guía siguiente puede ayudarle a verificar la composición de la familia:

- El oficial debe verificar los datos personales, fotografías, firmas y la relación de parentesco de cada persona; se debe aclarar también si los niños y los padres están relacionadas biológicamente o mediante la adopción y qué tipo de dependencia existe, si se basa en razones económicas, sociales o emocionales. Estas relaciones se pueden comprobar con cada uno de los miembros de la familia cuando se entrevisten por separado.
- El oficial debe confirmar cuáles miembros de la familia permanecen en el país de origen y cuáles están presentes en el país de asilo; confirmar cuáles miembros de la familia viven y cuáles han fallecido; registrar a los padres del solicitante principal y a su cónyuge; y verificar que tanto el padre como la madre son los padres biológicos.
- El oficial debe comprobar si el solicitante principal y su cónyuge han tenido matrimonios anteriores o tienen relaciones polígamas. Si alguno tiene más de un cónyuge, el oficial deberá registrar los nombres de todos, así como si el matrimonio es legal o informal. Esta información también se puede cotejar en entrevistas separadas con otros miembros de la familia.
- En el caso de los hermanos, el oficial debe confirmar que ambos tienen el mismo padre y madre. Si los padres no son el solicitante principal o su cónyuge o si un niño tiene un padre biológico distinto, el oficial deberá registrar todos los datos personales y las relaciones, incluyendo la de los otros padres biológicos. También debe garantizar que se registre la información sobre la ubicación del otro progenitor y la forma en que el niño llegó a vivir con los solicitantes. Se puede verificar esto con la base de datos del registro y los archivos de los servicios comunitarios.
- El oficial debe preguntar a las mujeres en edad fértil si están embarazadas y debe preguntar a las solteras y los hombres de la edad núbil, si tienen o no una relación seria.
- El oficial debe determinar si otras personas vivían en el hogar del refugiado en el país de origen o de asilo, tomando nota de si eso significa bajo el mismo techo, en el mismo recinto o como parte de la unidad económica familiar. Asimismo, deben determinar si las personas que vivían en el

mismo hogar en el país de origen forman parte del hogar en el país de asilo, y si no, dónde están.

- El oficial debe preguntar acerca de los familiares de los refugiados que viven en otros países distintos del país de origen; se debe tomar nota también de los parientes lejanos si viven en un país de reasentamiento.

La entrevista no debe concentrarse tanto en obtener datos básicos, sino más bien en verificar y evaluar la información disponible y su credibilidad.

Otra parte de la entrevista estará dedicada a confirmar **la elegibilidad del refugiado según los criterios de reasentamiento**. El entrevistador debe guiarse por los criterios y requisitos establecidos en el *Manual de reasentamiento*¹³. Como se ha señalado, es importante comprobar si es posible que una vulnerabilidad especial se pueda tratar en el país de acogida o si la repatriación voluntaria al país de origen es una opción viable. También es esencial resolver cualquier duda o incoherencia con respecto a las vulnerabilidades específicas. El anexo a esta unidad incluye un cuestionario que se puede utilizar para guiar la entrevista acerca de la composición de la familia.

El entrevistador debe tener especial cuidado cuando interroge a los sobrevivientes de la violencia, pues no es un experto médico o psicológico y no debe tratar de ver cicatrices u otras heridas que normalmente no son evidentes. Se les debe informar a los refugiados que, en caso necesario, se consultará con expertos médicos.

La entrevista de reasentamiento no tiene por objeto hacer la determinación de la condición de refugiado. En caso de graves incongruencias o cuestiones no tratadas entonces, se remitirá el expediente al oficial de Protección.

El papel de la entrevista de reasentamiento no es llevar a cabo la **determinación de la condición de refugiado** del solicitante principal. En cambio, es aclarar cualquier detalle o incongruencia que dé lugar a preguntas de los Estados de reasentamiento. Esto puede que esto implique completar la información que falta o está poco clara, revisar las lagunas en la cronología o verificar la credibilidad y la exactitud de los registros del ACNUR. No se tiene que examinar la solicitud en detalle ni necesariamente en orden cronológico, pero el entrevistador debe tomar nota de las discrepancias significativas, en especial las relativas a los aspectos fundamentales de la solicitud de asilo y las cuestiones de exclusión¹⁴.

¹³ Véase el Capítulo 4.

¹⁴ La siguiente unidad introducirá en mayor detalle la determinación de la condición de refugiado y le ayudará a prepararse para esta parte de la entrevista. Además, los materiales de las entrevistas en el anexo de esta unidad deben ser de ayuda en temas difíciles como la manera de registrar las fechas de acuerdo con los calendarios tradicionales. Por ejemplo, será necesario prestar atención para garantizar la traducción correcta de los calendarios nacionales; las fechas originales deben anotarse también, en aras de la claridad y la comprobación cruzada.

El oficial de reasentamiento debe verificar si el refugiado continúa temiendo la persecución en su país de origen. De no ser así, y si la repatriación voluntaria fuera factible, se debe explorar esta solución duradera. El entrevistador no debe necesariamente tratar de resolver las inconsistencias mayores que no se puedan explicar durante la entrevista ni cualquier otra deficiencia en la determinación de la condición de refugiado, como el análisis de la credibilidad (a diferencia del análisis jurídico) o cualquier información que pudiera provocar la cesación o consideraciones de exclusión. En cambio, puede remitir el expediente al oficial de Protección o de Elegibilidad para una revisión de la decisión original.

El expediente debe estar completo, incluyendo todos los documentos de respaldo necesarios.

El entrevistador debe velar también por que toda la documentación en el expediente sea correcta y que el expediente esté completo. Si son necesarios o están disponibles otros **documentos de respaldo**, el entrevistador debe pedirle al refugiado que los facilite o indicar una fecha límite para presentarlos.

La revisión de las notas de la entrevista es una forma importante de garantizar la plena comprensión de los hechos. También es una garantía de la calidad.

Antes de concluir la entrevista, en la medida de lo posible, el entrevistador debe revisar sus notas con las declaraciones hechas por el refugiado, quien puede agregar información o corregir malentendidos. Se deben incluir los cambios propuestos por el refugiado si aclaran la información que él mismo facilitó previamente. Esto también brinda una oportunidad para aclarar cualquier discrepancia o lagunas en las declaraciones.

Situaciones especiales

Se necesitan salvaguardias adicionales cuando se entrevista a personas en detención.

Puede ser necesario hacer entrevistas en los lugares de **detención**. Si bien esto no es lo ideal y, por tanto, deben estudiarse espacios alternativos, no siempre es posible obtener la liberación de un refugiado para que lo entreviste el ACNUR. Aquí se aplican los mismos principios generales para otras entrevistas, pero se deben tomar algunas precauciones específicas:

- se debe proporcionar al centro de detención los documentos de identidad apropiados del entrevistador y el intérprete y se debe solicitar autorización;
- los refugiados deben estar informados de la entrevista antes de la cita;
- el intérprete debe estar informado apropiadamente;
- el entrevistador debe hacer esfuerzos adicionales para crear un ambiente calmo y tranquilizador;

- se debe hacer la entrevista en un lugar privado o por lo menos en un entorno privado, si fuese posible;
- se debe hacerse tener en cuenta que las notas pueden ser confiscadas o copiadas por las autoridades. En la medida de lo posible, se deben utilizar notas breves y palabras clave durante la entrevista, y preparar notas completas inmediatamente después de salir del centro de detención.

En caso de “ausencia”, se debe intentar establecer contacto con el refugiado y conocer la razón.

Puede que un refugiado no se presente a la entrevista programada y, por tanto, esté en “**ausencia**”. Esto se debe documentar en *ProGres*, pero también se debe intentar establecer contacto con él y averiguar el motivo. La *Base de los SOP* da instrucciones detalladas sobre qué hacer en tales situaciones.

Las visitas a domicilio pueden ser un medio útil para comprender mejor la situación de los refugiados y evitar el fraude.

En algunas circunstancias, los oficiales de Reasentamiento pueden desear complementar la entrevista con **visitas a domicilio**. Éstas pueden ser útiles para comprender mejor la situación de los refugiados, para verificar la información y para ejercer controles que ayuden a evitar el fraude. La protección de la privacidad, el deseo de evitar el daño a los refugiados y las diferencias de poder entre los solicitantes de asilo y el ACNUR, exigen que las oficinas en el terreno utilicen determinadas salvaguardias en las visitas a domicilio como una herramienta eficaz. Por favor, consulte la *Base de los SOP* para instrucciones más específicas.

Preparación de una petición de reasentamiento

Con base en la evaluación de las necesidades, incluido el informe de la entrevista, el oficial responsable del reasentamiento podrá autorizar la preparación de una petición de reasentamiento. Este proceso incluye la preparación del Formulario de Inscripción para el Reasentamiento (FIR) y la documentación adecuada, en función de los criterios de reasentamiento aplicables. El FIR no es una plantilla de entrevista y no se debe utilizar como tal; es un registro de los datos requeridos por un país de reasentamiento a fin de considerar una petición del ACNUR. En este sentido, sí indica los datos que se deben recoger.

Es importante garantizar que los FIR sean de gran calidad, ya que se utilizan para juzgar la calidad de la labor del ACNUR y decidir soluciones para los refugiados.

El FIR se presenta a los Estados de reasentamiento. Es la herramienta principal para la promoción del reasentamiento de un refugiado y constituye un indicador importante del desempeño del ACNUR. Por lo tanto, es importante garantizar un FIR de gran calidad, que sea:

- claro y fácil de leer, sin jerga;

- lo suficientemente conciso como para que sea interesante y se entienda en una lectura;
- completo, con toda la información pertinente incluida;
- coherente y sin contradicciones; y
- correcto respecto a los hechos, presentado objetivamente y comprobado.

Elaboración de los FIR

El personal del ACNUR debe completar el FIR. No deben hacerse anotaciones ni correcciones a mano.

El personal del ACNUR (incluido el personal desplegado bajo supervisión directa del ACNUR) debe completar siempre el FIR y recurrir en principio a *ProGres* para su preparación. Las instrucciones detalladas se proporcionan en el *Formulario de Inscripción para el Reasentamiento (FIR): Uso de ProGres para generar el FIR*¹⁵. Cuando la Oficina no disponga de *ProGres*, se deben seguir las instrucciones para completar un FIR para los no usuarios de *ProGres*¹⁶. En la petición final no debe haber correcciones a mano.

El FIR requiere que se proporcione información detallada sobre los miembros de la familia del solicitante, incluida la información sobre la naturaleza de su dependencia. En caso de que la dependencia sea de orden económico, social o emocional, la información debe ser directa y sustancial, independientemente de la naturaleza exacta, y debe evaluarse y explicarse con cuidado.

También se deberá facilitar información sobre todo familiar distante que resida en los países de reasentamiento.

Se dará información detallada sobre la composición de la familia y una evaluación de credibilidad. Las familias polígamas requerirán atención especial.

Debe ponerse especial atención en los integrantes de la familia que deben incluirse en el FIR en los casos de **poligamia**, cuando el ACNUR ha confirmado que el matrimonio es válido y la relación de dependencia es elegible para recibir asistencia¹⁷. En principio, el ACNUR no facilita la separación de los miembros de la familia dependientes por el reasentamiento (por ejemplo, no promueve el reasentamiento del marido con una sola esposa), porque ello violaría el derecho a la unidad de la familia y probablemente haría más vulnerables a los riesgos de la protección al otro cónyuge o cónyuges y a los niños. Sin embargo, como se señaló en la Unidad 2, los

¹⁵ Véase el anexo a esta unidad.

¹⁶ Están contenidos en el *Formulario de Inscripción para el Reasentamiento (FIR) para los no usuarios de ProGres, Guía para el usuario*; véase el anexo.

¹⁷ Véase a este respecto la Unidad 2, así como las futuras Directrices sobre la unidad de la familia en relación a la posición del ACNUR con respecto a los matrimonios polígamos.

Estados de reasentamiento tienen leyes contra la poligamia y por lo general no aceptan a estas familias¹⁸.

En esos casos se podría explorar opciones de reasentamiento con Estados donde esos matrimonios son legalmente reconocidos (por ejemplo, Benín o Burkina Faso), o alentar a los Estados de reasentamiento tradicionales a mostrar flexibilidad en aras de mantener la unidad familiar; por ejemplo, permitir que todos los miembros de la familia sean reasentados juntos, aunque sólo uno de los cónyuges esté reconocido legalmente. Estas opciones, en la práctica, son muy limitadas.

Un ejemplo de esta última solución sería dividir la unidad de la familia polígama en dos o más casos, donde uno de los cónyuges y sus hijos biológicos, si los hubiese, se incluyeran en un FIR, y el otro cónyuge y sus hijos estuvieran incluidos en otro FIR vinculado con el primer caso. Esto sólo debe hacerse con la plena cooperación del país de reasentamiento para adaptarse a sus requisitos específicos, y después que se ha completado una evaluación para determinar la configuración del caso, dados los vínculos de dependencia de los hijos. Otra opción sería incluir a todos los hijos del mismo progenitor en el FIR principal y esperar a la reunificación familiar posterior del otro progenitor o progenitores con base en el vínculo con los hijos. De nuevo, es necesaria una determinación del interés superior a fin de no perjudicar los derechos del niño. Algunas veces los Estados permiten reasentar juntos a tales casos vinculados, pero esto está siendo cuestionado cada vez más. Este enfoque de separación no está exento de riesgos, de manera que el asesoramiento apropiado y la determinación del interés superior del niño son necesarios para tomar una decisión informada sobre las posibles consecuencias:

- cuando se persigue un enfoque vinculado, que señala explícitamente que no se debe aceptar un caso sin el otro, siempre existe el riesgo de separación; cuando todos los niños están incluidos en el FIR del padre, pueden sufrir la separación prolongada de la madre;
- cuando debe llevarse a cabo la determinación del interés superior de un hijo¹⁹.
- Muchos Estados de reasentamiento sólo reconocen a la primera esposa como cónyuge legal, ya que todos los matrimonios posteriores son de naturaleza polígama. Por lo

¹⁸ En 2007, las únicas excepciones fueron Benín y Burkina Faso.

¹⁹ Véase la Unidad 3 con respecto a los niños, así como las *Directrices del ACNUR sobre la determinación formal del interés superior del niño*, mayo de 2008, p. 5. [Enlace en inglés] <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4566b16b2.pdf>

tanto, si la pareja polígama opta por permanecer con uno de los cónyuges y divorciarse del otro u otros, esto puede tener graves consecuencias psicológicas y sociales para la unidad familiar y para la situación y condición de los ex cónyuges en el Estado de reasentamiento.

Se pueden aplicar argumentos similares cuando se evalúa el reasentamiento de las familias que incluyen miembros que normalmente determinados Estados de reasentamiento no consideran parte de la familia. Estos integrantes de la familia pueden ser incluidos en el mismo FIR, pero en algunos casos puede ser mejor presentarlos en FIR separados, pero claramente vinculados, donde sea evidente que uno de los casos no debería ser aceptado sin el otro. La consulta con los centros regionales y la Sede es útil en la consideración de peticiones tan complejas.

Documentación de respaldo

Es vital adjuntar al FIR toda la documentación de respaldo que incluye fotografías electrónicas, copias de cualquier documento o certificado de identificación e información del país de origen que respalde la petición. Dependiendo del criterio de reasentamiento invocado, se requerirá la siguiente documentación específica:

Descripción de la documentación requerida para cada criterio de reasentamiento

Necesidades de protección jurídica y física

- los informes de Protección;
- informes policiales relacionados con cualquier incidente;
- declaraciones de testigos;
- los expedientes médicos relacionados con las lesiones.

Sobrevivientes de la violencia y la tortura

- los expedientes médicos relacionados con las lesiones;
- la evaluación psicosocial;
- un informe detallado del estado psicológico del refugiado y los efectos de la tortura en su vida cotidiana.

Necesidades médicas

- un formulario de Evaluación de Necesidades Médicas²⁰ o un informe reciente de un médico, incluyendo la historia

²⁰ Véase el Anexo 13 de la *Base de los SOP*, 20 de junio de 2007.

médica, diagnóstico, pronóstico, tratamiento recomendado y seguimiento requerido (de no más de seis meses);

- radiografías, tomografías computarizadas, fotografías, etc.

Niños

- un informe de la determinación del interés superior como se indica en la Unidad 3 y en las directrices del ACNUR²¹. En circunstancias excepcionales, si las limitaciones operativas en la práctica no permiten el establecimiento de un grupo para la determinación del interés superior, se debe documentar por anticipado la necesidad de reducir las garantías procesales y mantenerlo en el expediente. Más de una persona cualificada debe participar en la determinación.

Mujeres en situación de riesgo

- los informes de Protección;
- informes policiales relacionados con cualquier incidente;
- declaraciones de testigos;
- los expedientes médicos relacionados con las lesiones;
- la evaluación psicosocial.

Ancianos [personas mayores]

- los detalles sobre las dificultades que enfrenta el refugiado debido a su condición de persona mayor;
- descripción de la relación que tiene el solicitante con el familiar propuesto para ayudarlo en el país de reasentamiento;
- los informes médicos relativos a su condición.

Firma del FIR

La firma de la “página de la declaración” equivale a firmar una renuncia a la confidencialidad. También es una oportunidad importante de transmitir mensajes claves para ayudar a manejar las expectativas.

Una vez que el FIR y toda la documentación de respaldo se han completado, es preciso que el oficial de Reasentamiento, el intérprete, el refugiado solicitante principal y los miembros adultos de la familia incluidos en el mismo FIR firmen la “página de la declaración”. Ésta es una renuncia a la confidencialidad del refugiado y otros solicitantes adultos y, por tanto, le permite al ACNUR compartir y recibir información relativa a la petición de reasentamiento con los Estados que no sean el país de origen.

²¹ Directrices del ACNUR sobre la determinación formal del interés superior del niño, mayo de 2008, p. 5.
<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4566b16b2.pdf>

La firma del FIR constituye una oportunidad importante para manejar las expectativas y abordar las preocupaciones acerca del fraude. Los mensajes importantes que se deben transmitir son:

- el refugiado es el responsable de la información contenida en el FIR, y el caso puede ser rechazado si se descubre que es fraudulenta;
- el refugiado puede corregir o aclarar la información dada durante la entrevista y que figura en el FIR, antes de firmar la declaración;
- el refugiado es responsable de informar al ACNUR tan pronto como sea posible de cualquier cambio en la composición de la familia o circunstancias que serían importantes para su caso. Esto debe hacerse por escrito, siempre que sea posible;
- el hecho de que el ACNUR presente la petición a un Estado de reasentamiento no garantiza el reasentamiento; la decisión final la toma el país de reasentamiento y puede ser negativa, incluso si existiesen razones de peso para el reasentamiento como, por ejemplo, vínculos familiares;
- el país de reasentamiento al que el ACNUR presenta un caso, no es necesariamente el país de elección del refugiado;
- el proceso puede tomar un período largo de tiempo;
- la Oficina informará al refugiado de las novedades en el caso, y él también puede contactar a la Oficina para pedir información;
- el proceso es gratuito; se debe informar a la Oficina en forma confidencial de cualquier persona que solicite dinero para procesar un caso;
- al firmar la declaración se renuncia a la confidencialidad ante los Estados que no son su país de origen. El significado de esto.

Si la persona refugiada está de acuerdo, ella, los otros miembros adultos de la familia incluidos en el mismo FIR, el entrevistador del ACNUR y el intérprete deben firmar la página de la declaración en la misma ocasión.

Los refugiados tienen derecho a recibir copias o versiones originales de los documentos que proporcionaron o de los que ellos son la fuente. Sin embargo, la información generada u obtenida por el ACNUR (por ejemplo, transcripciones de entrevistas, evaluaciones de caso, instrucciones o dictámenes jurídicos de las oficinas del ACNUR, correspondencia con las oficinas del ACNUR y las partes externas, registros médicos y

Normalmente el FIR no se comparte con los refugiados en ninguna etapa del proceso de reasentamiento.

de asesoramiento social y el FIR), no se suele compartir con el refugiado²².

Aseguramiento de la calidad

El oficial responsable de reasentamiento y el centro regional revisan la calidad del FIR, según corresponda. En algunos casos, la Sede también puede revisarlo.

Los Estados de reasentamiento juzgarán el trabajo de del ACNUR en esa materia por la calidad de los FIR. Los FIR de gran calidad, por lo tanto, contribuyen a aumentar la eficiencia del proceso. La *Base de los SOP* da instrucciones detalladas para la revisión primaria por parte de un oficial supervisor o el oficial responsable de reasentamiento, así como por el centro regional, según corresponda. Usted debe leerlas atentamente.

Los revisores deben comprobar que el expediente y la petición estén completos, que se han seguido los procedimientos y se ha documentado cada paso, la calidad de la información y la solicitud, si todos los criterios se cumplen plenamente y si la documentación de respaldo está completa y su autenticidad no plantea dudas. En algunos casos, la Sede podrá hacer una revisión adicional. En el proceso, se pueden identificar cuestiones que requieran aclaración; en algunos casos, se puede determinar que el refugiado no es elegible para el reasentamiento. En tales circunstancias, el refugiado en cuestión tendrá que ser informado y asesorado. En todos los casos, *ProGres* se debe actualizar en consecuencia.

La decisión de presentar un caso para reasentamiento

Como se ha indicado anteriormente, la garantía de la calidad confirmará si un caso debe promoverse para reasentamiento. La decisión debe estar basada principalmente en los criterios mundiales de reasentamiento y las políticas del ACNUR, no en las políticas y criterios de los países de reasentamiento o en la disponibilidad de plazas. El oficial responsable de reasentamiento debe tomar la decisión final con base en un examen de fondo de la calidad de la petición.

Una vez que ha tomado la decisión, el oficial tendrá que decidir:

- el grado de prioridad de la petición; y
- la selección del país de reasentamiento.

²² Véanse las *Directrices del ACNUR sobre el intercambio de información en casos individuales*: “*Directrices de confidencialidad*”, IOM/71/2001/ / FOM/68/2001, 24 de agosto de 2001, interno. Esta cuestión se examinará también en la Unidad 6.

Prioridades para las peticiones

Las peticiones pueden tener tres grados de prioridad:

El siguiente paso es decidir la prioridad de la petición: normal, urgente o de emergencia.

- **Prioridad normal:** para los casos en que no hay preocupaciones inmediatas de asistencia médica, social o de seguridad que merezcan tramitación acelerada. La mayoría de los casos entran en esta categoría²³. Estos casos se presentan después que se han sometido los casos de urgencia y de emergencia en espera. Además, dentro de los casos de prioridad normal también puede haber prioridades, por ejemplo, para familias con niños pequeños en situaciones difíciles. El ACNUR espera que en estos casos las decisiones y la salida ocurran en un plazo de doce meses.
- **Prioridad urgente:** para los refugiados que tienen razones de peso para la tramitación acelerada, pero que no tienen preocupaciones médicas o de seguridad inmediatas. Esta categoría podría incluir a mujeres en situación de riesgo, personas con necesidades psicosociales, niños no acompañados, sobrevivientes de la violencia y la tortura, y personas con necesidades médicas específicas. En estos casos el ACNUR solicita una decisión en un plazo de seis semanas, aunque pueden producirse retrasos. Los casos de urgencia se preparan y se presentan en un plazo de dos semanas a partir de la referencia o identificación.
- **Prioridad de emergencia:** para los casos en que la inmediatez de la seguridad y/o los riesgos médicos que enfrenta el refugiado exigen su salida de las condiciones de riesgo en pocos días, si no es que en horas. Los casos de emergencia se discuten con el oficial responsable de reasentamiento y el encargado de Protección y se procesan, con una decisión adoptada, en un plazo máximo de cinco días. En espera de reasentamiento, la oficina deberá tomar medidas cautelares temporales y deberá notificar al centro regional (según proceda) y a la Sede.

Los trámites de las categorías de urgencia y de emergencia requieren una acción rápida del ACNUR y los países de reasentamiento. Existen pocas plazas disponibles para estas peticiones, por lo que es imperativo que estas categorías se utilicen sólo cuando sea necesario.

La Sede normalmente coordina y cursa la presentación de casos de emergencia, en particular. El centro regional y la Sede, por lo tanto, deben ser informados lo más pronto posible de una petición de emergencia, y se deben enviar los detalles del caso

²³ En 2007, el 91% de los casos estuvo comprendido en la categoría normal, mientras que el 8% fue urgente y el 1% fueron peticiones de emergencia.

con la justificación para la petición de emergencia. Además, se deberá proporcionar información sobre documentos de viaje, requisitos de visado de salida, las condiciones actuales de salud del refugiado (en el caso de emergencias médicas) y si se requiere un acompañante. Se debe identificar un punto focal para cada caso a fin de garantizar la efectividad del rastreo y seguimiento. Cuando dicha petición se deba hacer con carácter excepcional en el campo, la Sede debe mantenerse informada.

Los Centros de Tránsito Temporales con fines de Evacuación pueden ofrecer un medio adicional para canalizar los casos urgentes. También podría considerarse emitir “llamamientos urgentes”.

Como se señaló en la Unidad 2, el ACNUR ha establecido Centros de Tránsito Temporales con fines de Evacuación (ETF) a fin de que las personas en necesidad urgente de reasentamiento puedan ser evacuadas en espera de su traslado definitivo. Los ETF podrían constituir una herramienta adicional para resolver los casos urgentes y, en algunas ocasiones, los de emergencia. En tales casos, es necesaria la rápida y estrecha comunicación y coordinación con la Sede. Además, sobre todo cuando se trata de un grupo de personas en circunstancias similares y en la necesidad de reasentamiento de emergencia o de urgencia, el Servicio de Reasentamiento podrá emitir un “llamamiento urgente” para alertar a un número de Estados de reasentamiento de manera simultánea.

Selección del país de reasentamiento

Como regla general, los casos individuales se presentan en un solo país a la vez.

En esta etapa el ACNUR debe decidir a cuál país de reasentamiento presentar la petición. En principio, sólo debe seleccionarse un Estado a la vez, pero esto no impide que el caso se presente de nuevo a otro Estado si el primero toma una decisión negativa. Sin embargo, la credibilidad del ACNUR está en juego si presenta una petición a más de un país y se la acepta. Muy rara vez es posible una excepción, cuando problemas de protección de carácter de emergencia pueden obligar a una Oficina a presentar una petición a un segundo país, mientras que la anterior aún está pendiente. Esta situación se examinará en la próxima sección.

Consultar los capítulos de país en el *Manual de Reasentamiento* al seleccionar un país de reasentamiento.

A diferencia de la decisión anterior sobre si el caso de reasentamiento cumple con las normas internacionales establecidas, la selección de un Estado de reasentamiento estará impulsada en parte por los criterios establecidos por esos países. Por ejemplo, no se pensará en un país para una petición urgente si el país en cuestión no contempla dicha categoría y sus tiempos de tramitación regular son considerablemente más largos de lo que sería deseable para una petición urgente. Los capítulos de país en el *Manual de Reasentamiento* proporcionan más detalles sobre las políticas oficiales y los criterios de cada Estado y servirán de guía en esta decisión. En principio, se actualizan cada año y se deben consultar las actualizaciones más recientes.

Elementos por considerar en la identificación de un país de reasentamiento

Otros factores fuera de los criterios formales que deben considerarse, incluyen las perspectivas de integración y la disponibilidad de plazas y/o patrocinadores para el refugiado en el país de reasentamiento. La consideración de las perspectivas de integración no pretende limitar el reasentamiento para los refugiados, sino más bien orientar la decisión del ACNUR en cuanto a cuál Estado podría ofrecer la mejor solución duradera.

Los elementos por considerar desde la perspectiva de la integración, son:

- los vínculos familiares u otro tipo de contactos, en particular en los países de reasentamiento;
- la lengua y la cultura;
- las necesidades médicas y/o necesidades específicas y la disponibilidad de tratamiento y apoyo;
- la educación, antecedentes, experiencia laboral y destrezas;
- la composición y tamaño de la familia;
- la preferencia expresada por los refugiados por un país de reasentamiento (aunque debe dejarse en claro a los refugiados que, aunque se puede tomar en cuenta su preferencia, no tienen *derecho* al reasentamiento).

También es necesario considerar lo siguiente en relación con el Estado de reasentamiento:

- la disponibilidad de plazas y las indicaciones por parte del Estado de recibir casos con perfiles específicos;
- los criterios de selección y las prioridades;
- las prioridades de admisibilidad de los países;
- los tiempos de tramitación y de viaje;
- la capacidad del país para la tramitación de urgencia y la disponibilidad de servicios para los refugiados con vulnerabilidades específicas;
- si está prevista una misión de selección o si existe la posibilidad de una consideración con base en el expediente; y
- la presencia de una comunidad de apoyo.

En caso de que existan vínculos familiares u otros contactos personales en un país determinado, deben realizarse todos los esfuerzos posibles para promover la admisión en ese país. Esto es útil no sólo para promover la unidad de la familia, sino también para apoyar la integración.

Si los miembros de la familia están divididos en diferentes países de asilo, puede ser necesaria una intervención especial.

La reunificación familiar puede ser más difícil si uno o más miembros de una misma familia ha llegado a un país de asilo y ha obtenido un estatuto legal allí, cuando el país en cuestión no acepta refugiados para el reasentamiento y tiene políticas restrictivas con respecto a la reunificación familiar. Se deben realizar esfuerzos para alcanzar la reunificación en ese país. Normalmente los miembros de la familia de un refugiado también son refugiados, de modo que cuando la reunificación es posible en virtud de otra legislación que no sea de reasentamiento, puede ser necesario considerar el estatuto y la protección concedida a los miembros de la familia. Por ejemplo, la medida en que la condición otorgada a los miembros de la familia los protege contra el riesgo de devolución. Cuando un miembro de la familia no es un refugiado, este tema es de menor preocupación. No obstante, el ACNUR puede proporcionar asistencia a integrantes de la familia no refugiados, debido a que están vinculados con un refugiado. Si no es posible reunir a la familia en ese país, puede ser necesaria la intervención para permitir que la familia se reúna en otro país de reasentamiento.

Además de la reunificación de la familia, puede haber otros factores que plantean problemas de reasentamiento, algunos de los cuales han sido examinados en la Unidad 2. Las oficinas deben utilizar cualquier oportunidad en su diálogo con los funcionarios de los países de reasentamiento para promover la flexibilidad en las decisiones de selección. En casos particularmente difíciles, la consulta con el centro regional y la Sede es útil, porque permite la intervención con los Estados de reasentamiento a ese nivel.

Determinación del curso de las peticiones de reasentamiento

El curso de las peticiones de reasentamiento lo determinan los Estados y la política del ACNUR, y puede hacerse a través de la Sede, los centros regionales o localmente.

Como vimos en la Unidad 2, las peticiones pueden hacerse con base en el expediente o a través de una misión de selección, en función de los Estados de reasentamiento. Los capítulos de país del *Manual de reasentamiento* indican qué curso aceptarán los Estados. Los casos de emergencia por lo general tienen que ser canalizados a través de la Sede. Dependiendo del país, también podría ser necesario canalizar los demás casos a través de la Sede, mientras que la presentación local puede ser posible en algunos países. Los EE.UU., Canadá y Australia, por ejemplo, permiten la presentación directa de las oficinas en el terreno. En caso de haber centros regionales establecidos, estos coordinan y presentan las peticiones a estos países. Esto proporciona una salvaguardia adicional para garantizar la calidad y coherencia de las peticiones.

Las misiones de selección requieren una considerable planificación, preparación de las peticiones y apoyo logístico.

Las misiones de selección representan una oportunidad importante para que los Estados consideren un gran número de casos a la vez. Ellas requieren de una buena planificación, pues demandan un esfuerzo considerable no sólo para preparar con antelación el número necesario de peticiones, sino también para la gestión logística y el apoyo durante la misión propiamente dicha. Como se describe en la Unidad 2, la Sede y los Estados de reasentamiento acuerdan las misiones de selección en consulta con el terreno. Se desarrolló una lista de comprobación y un cuestionario previo a la misión para que los Estados los completen y den a las oficinas en el terreno una información valiosa para los preparativos. Asimismo, se desarrolló un cuestionario posterior a la misión de selección, también dirigido a los Estados²⁴.

Finalización de la petición

La petición de reasentamiento dirigida a cada Estado va acompañada de una carta explicativa.

Una vez que se ha seleccionado el Estado de reasentamiento y se conoce el procedimiento de presentación, el oficial responsable de reasentamiento debe escribir una carta explicativa que describa brevemente el caso. Ésta debe especificar, *inter alia*:

- la fecha de reconocimiento del refugiado;
- la composición del caso;
- los criterios de la petición;
- el establecimiento de prioridades de la petición;
- las necesidades específicas de las personas que componen el caso;
- las recomendaciones para el país de reasentamiento.

Se puede utilizar una misma carta para describir todas las peticiones que se están presentando al mismo tiempo, con un cuadro que explique las particularidades de cada una. En el expediente del refugiado se debe mantener una copia de esta nota, junto con el FIR original firmado. Para la petición sólo deben utilizarse fotocopias del FIR, fotografías de todas las personas incluidas en las secciones 1 y 2 del FIR, y la documentación necesaria de respaldo. No se debe proporcionar información adicional, en particular las evaluaciones internas del ACNUR, sin previa consulta y aprobación del Servicio de

²⁴ Véase *Pre-Mission Checklist for Resettlement Interview Missions*, UNHCR Refworld, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49631d2e.html>; *Pre-Mission Questionnaire for Resettlement Interview Missions*, UNHCR Refworld, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49631d782.html>; y *Post-Mission Questionnaire for Resettlement Interview Missions*, UNHCR Refworld, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49631dcb2.html>

Reasentamiento. Cualquier decisión debe hacerse en consonancia con las directrices del ACNUR sobre confidencialidad²⁵.

La presentación del FIR a un país de reasentamiento

Una vez que se ha tomado la decisión de presentar el caso y el oficial responsable de reasentamiento ha preparado, revisado y aprobado toda la documentación, el caso se puede presentar al Estado de reasentamiento seleccionado, de conformidad con el curso requerido; *ProGres* se actualizará en consecuencia.

Seguimiento

Mantener la comunicación periódica y abierta con los refugiados, las fuentes de referencia y los Estados de reasentamiento

El ACNUR puede continuar abogando con los Estados de reasentamiento por flexibilidad en el enfoque de casos concretos. Sin embargo, la decisión final recae en los Estados de reasentamiento y se toma generalmente de acuerdo con sus propias leyes, reglamentos, procedimientos y prioridades. El ACNUR no tiene poder de decisión a este respecto, pero sí el deber de garantizar una adecuada comunicación con todas las partes.

Asesoramiento de los refugiados

Es de vital importancia continuar manejando las expectativas y garantizar que se transmite información exacta a los refugiados. Se les debe informar claramente que el ACNUR ha presentado una petición y que la decisión le corresponde al Estado de reasentamiento. Los refugiados deben, además, recibir asesoramiento sobre el proceso en cuestión, incluyendo plazos realistas durante los cuales pueden esperar la decisión de los Estados de reasentamiento. También deben estar preparados para una decisión negativa, aun cuando existan razones de peso para su aceptación, tales como vínculos familiares en el Estado seleccionado. También se les debe aconsejar sobre la política del ACNUR en materia de reunificación familiar y el seguimiento o apoyo que podrían esperar de él.

La mayoría de los Estados de reasentamiento no basan sus decisiones sólo en el expediente, sino que requieren entrevistas de un funcionario de inmigración con los refugiados, semejantes a las de la misión de selección. Por lo tanto, se les debe informar a todos los refugiados que se producirán estas entrevistas y lo que se espera de ellos; por ejemplo, que puedan

²⁵ Directrices del ACNUR sobre el intercambio de información en casos individuales: “Directrices de confidencialidad”, IOM/71/2001/FOM/68/2001, 24 de agosto de 2001, documento interno.

articular su solicitud en su calidad de refugiados y su necesidad de reasentamiento.

Garantizar la información actualizada

Es vital que todas las partes se mantengan al corriente de los cambios en la composición de la familia o en la situación de los refugiados. En caso de cambios, la verificación de credibilidad será especialmente importante.

El ACNUR tiene la responsabilidad de garantizar que la información que ha presentado a los Estados de reasentamiento continúa siendo válida. Por lo tanto, debe recordarle a los refugiados que le informen rápidamente de cualquier cambio de situación, ya sea de circunstancias generales o en la composición de la familia. Los cambios pertinentes pueden incluir nacimientos, defunciones o divorcios. En ciertas situaciones, el cambio puede dictar la necesidad de revisar la elegibilidad de reasentamiento.

Como la composición de la familia es una de las áreas más comunes de fraude, el ACNUR deben examinar y verificar cuidadosamente tales cambios. Todo cambio en la composición de la familia debe discutirse con el solicitante principal y se debe entrevistar a todo “nuevo” integrante adulto de la familia. El refugiado debe proporcionar los documentos de respaldo originales (por ejemplo, certificados de nacimiento, certificados de matrimonio, documentos de divorcio) y el personal del ACNUR encargado del caso debe examinarlos. El ACNUR mantendrá copias de los documentos en el expediente físico y preparará una nota para éste que describa la situación y analice la legitimidad o credibilidad del cambio de las circunstancias y los criterios de reasentamiento.

Si la Oficina percibe un patrón de cambios en el tamaño de la familia en los casos que están en consideración para reasentamiento, debe evaluar los posibles motivos subyacentes. Si es necesario, debe tomar medidas para prevenir el fraude o abuso en la comunidad de refugiados. Cuando los cambios parecen dudosos, el oficial responsable de reasentamiento puede elegir –previa consulta con el jefe de la Oficina, el responsable de Protección y quizás incluso la Sede y el centro regional, si procede– poner esos casos en espera, si no son de carácter urgente.

Retiro o suspensión de las peticiones

Circunstancias que exigen pensar en el retiro o la suspensión

Se puede considerar el retiro o la suspensión de las peticiones en las siguientes circunstancias:

- cuando el refugiado desaparece y está ilocalizable en el país de asilo, a pesar de reiterados intentos por contactarle;
- cuando se plantean problemas urgentes de protección que requieren actualizar la prioridad o una rápida resolución y la

salida de un caso en espera (a menos que un Estado permita la tramitación de urgencia, en cuyo caso la actualización de un caso puede ser una opción);

- cuando las decisiones sobre los casos de emergencia o de urgencia se demoran un tiempo excesivo, el ACNUR debe buscar una explicación clara y una indicación de cuándo se espera una decisión y utilizar la respuesta para considerar si debe retirar el caso. A veces puede considerarse elevar la petición de un caso de urgencia a un estado de emergencia, pero sólo si en realidad se cumplen los criterios de emergencia;
- cuando se plantean acusaciones de fraude en relación con el caso (por ejemplo, con respecto a cambios en la composición de la familia);
- cuando las razones para la petición han cambiado sustancialmente o han dejado de existir (por ejemplo, cuando cambia la situación familiar de una persona considerada anteriormente en riesgo debido a una separación, o cuando hay cambios fundamentales en el país de origen).

En algunas ocasiones, una oficina que no es la responsable de coordinar la petición particular ni la responsable del caso puede identificar la necesidad de considerar el retiro o la suspensión. Entonces, se debe consultar e informar de inmediato a las respectivas oficinas. La decisión de suspensión o retiro requiere de la autorización del oficial responsable de reasentamiento, el representante del ACNUR, el centro regional cuando procede, y/o el Servicio de Reasentamiento en la Sede.

Una vez que se haya adoptado la decisión, el oficial responsable de reasentamiento debe asignar a un colega que garantice una solución oportuna de la razón particular para la suspensión o retiro.

Peticiones paralelas o múltiples

Sólo en casos excepcionales pueden considerarse las peticiones paralelas.

Como se señaló anteriormente, lo ideal sería que las peticiones se presenten sólo a un Estado a la vez. En raros casos, sin embargo, se puede justificar la presentación de peticiones en paralelo. Por ejemplo, el ACNUR exige que los casos de emergencia se decidan en un plazo de cinco días, pero este período podrá ser prorrogado de existir motivos razonables. No obstante, toda petición de emergencia que esté pendiente por más de dos semanas, debe ser considerada para su posible presentación en paralelo, lo que requiere autorización explícita del Servicio de Reasentamiento en la Sede. En lugar de autorizar una petición paralela, el Servicio de Reasentamiento puede emitir un “llamamiento urgente” a todos los Estados de

reasentamiento. Otro caso excepcional puede ser cuando retrasos considerables en la tramitación de un caso urgente conducen a una situación de “emergencia” que exige una resolución expedita. Si se cumplen los criterios de dicha prioridad, tendrá lugar el proceso antes descrito.

Seguimiento con los Estados de reasentamiento

El oficial responsable de reasentamiento debe garantizar el seguimiento regular de todas las peticiones, ya sea directamente con los Estados de reasentamiento, cuando se presentó la petición localmente, o a través del centro regional y/o la Sede. Esto incluye el seguimiento cuando los plazos para las peticiones de emergencia, urgentes y normales se han cumplido sin que se haya tomado una decisión o cuando hay demoras excesivas (por ejemplo, de más de 60 días) en la programación de las entrevistas para la peticiones presentadas localmente en los casos de prioridad normal.

Si ha habido algún cambio en las circunstancias de un caso o en la composición de la familia, o se ha tomado la decisión de suspender o retirar una petición, el oficial debe garantizar que al país de reasentamiento se le informa como sigue:

- en casos de cambios en la composición familiar, el país de reasentamiento debe ser informado una vez que se confirma la legitimidad de la adición;
- en la situación excepcional de que se hiciera una presentación paralela, se debe informar a los Estados de reasentamiento afectados que el mismo caso se ha sometido consecutivamente y ante cuáles otros Estados;
- en los casos de suspensión o retiro, debe darse siempre una explicación por escrito al país de reasentamiento con el motivo. Si obedece a una denuncia de fraude o corrupción, se debe proporcionar al país de reasentamiento un amplio esbozo de la situación y advertir de los plazos en que el ACNUR espera cerrar las investigaciones. Sin embargo, los detalles de las denuncias están sujetos a las consideraciones de confidencialidad. Se debe consultar al centro regional o el oficial de reasentamiento y/o el Servicio de Reasentamiento en la Sede con fines de orientación y asesoramiento, antes de comunicarse con el Estado en cuestión.

En todos los casos, se deben actualizar *ProGres* y el expediente físico.

Decisión del país de reasentamiento

Tan pronto como la Oficina del ACNUR reciba la decisión sobre una petición, deberá informar a todas las oficinas relacionadas con el caso y de forma inmediata a los refugiados en cuestión, a menos que esto lo haga directamente una embajada o la OIM, el otro socio importante de reasentamiento, en particular con respecto al trámite previo a la salida y la salida misma. También se debe actualizar la base de datos de registro del ACNUR, *ProGres*.

Cuando se trata de aceptación, el siguiente paso es la tramitación antes de la salida. Si se trata de un rechazo, será necesario que el ACNUR le dé seguimiento para considerar si presenta la petición a otro Estado de reasentamiento. Cuando sea posible, el ACNUR debe buscar la razón del rechazo y registrarla en *ProGres* y en el expediente del refugiado.

Volver a presentar un caso

En caso de rechazo, el ACNUR tendrá que evaluar si presenta el caso a otro Estado, que tendrá en cuenta la razón del rechazo, así como el tiempo transcurrido.

El concepto de “volver a presentar un caso” se refiere a elevar una petición de reasentamiento a un Estado después de que fue rechazada por otro Estado. En casos excepcionales, puede volver a presentarse el caso al mismo Estado que lo declinó anteriormente. Por ejemplo, si se resuelven posteriormente los factores que llevaron al Estado a rechazar el caso o si estos ya no existen más, se puede volver a presentar el caso al mismo Estado, siempre que éste acepte reconsiderarlo.

En general, el ACNUR debe volver a presentar un caso rechazo por un Estado si se reafirman las siguientes condiciones: (i) el solicitante es un refugiado que sigue siendo elegible para el reasentamiento de acuerdo con la política del ACNUR; y (ii) el reasentamiento sigue siendo la opción más apropiada y viable para la persona.

Medidas requeridas para todos los casos que vuelven a presentarse a los Estados de reasentamiento

Antes de volver a presentar el caso de reasentamiento se debe comprobar la exactitud en el caso de cambios de circunstancias (por ejemplo, la situación en el país de asilo, la composición familiar, etc.) y la necesidad de reasentamiento. Estos controles se llevan a cabo independientemente de la razón del rechazo anterior. Sin embargo, dependiendo del tiempo transcurrido desde que se concluyó o se presentó el FIR y la razón para el rechazo de la petición, estos controles pueden incluir:

- revisión del expediente del caso para confirmar que todo está en orden y sigue siendo aplicable; o,
- entrevista con el solicitante principal para confirmar que la composición familiar y otros datos son correctos; o,

- examen del caso más a fondo –incluyendo entrevistas con el solicitante principal, su familia y dependientes– para comprobar todos los aspectos, incluidos los relativos a la elegibilidad para el reasentamiento.

En todos los casos en que el reasentamiento se retrase indebidamente por cualquier motivo, incluidas las decisiones de rechazo de los Estados, el oficial de reasentamiento debe actualizar *ProGres* y comunicarse con el oficial de Protección para garantizar que se atiendan las necesidades continuas de protección de las personas.

El solicitante debe ser informado de cualquier acontecimiento importante que afecte su caso, incluida las decisiones de rechazo adoptadas por los Estados y la posibilidad de que se vuelva a presentar su caso.

Razones para el rechazo de la petición: perjudiciales y no perjudiciales.

Los oficiales del ACNUR deben pedir siempre la explicación por escrito del Estado que deniegue una petición. Esta información es un elemento clave para evaluar la posibilidad de volver a presentar el caso. Es importante evaluar si la razón del rechazo es o no perjudicial para el caso con respecto a la decisión de reasentamiento del ACNUR. Las decisiones del Estado son perjudiciales si las razones para rechazar un caso constituyen indicios de que la persona no califica para reasentamiento en el marco de las directrices del ACNUR. Todas las demás razones para el rechazo de un caso deben ser consideradas como no perjudiciales, incluso si el Estado no las expone al solicitárselas.

La decisión del Estado de rechazar el reasentamiento por razones relacionadas con sus leyes de inmigración no será perjudicial si esos motivos no son pertinentes para los criterios de reasentamiento del ACNUR.

Por ejemplo, un Estado puede negar el reasentamiento con base en la integración potencial o en la condición de VIH, motivos que no son pertinentes según los criterios de reasentamiento del ACNUR. En estas circunstancias, la revisión requerida es mínima y el caso debe volver a presentarse con prontitud a un país que no tenga las mismas limitaciones. De todas formas, podría ser necesario comprobar si hay algún cambio en las circunstancias antes de volver a presentar la petición.

En algunos casos, un Estado puede rechazar el reasentamiento por una razón que pone en tela de juicio los propios motivos del ACNUR para solicitar el reasentamiento. Por ejemplo, el Estado expresa dudas sobre la credibilidad, la evaluación de la determinación de la condición de refugiado o la composición familiar. En esas circunstancias, el ACNUR considerará la

razón del rechazo como perjudicial y deberá comprobar el caso y entrevistar de nuevo para ver si el reasentamiento sigue siendo la solución adecuada. Si, tras la verificación, el ACNUR opina que el reasentamiento sigue siendo una respuesta adecuada, entonces se puede volver a presentar el caso.

Algunas veces, una revisión del caso puede revelar una causa para no volver a presentar la petición. La decisión ha de quedar plenamente documentada en el expediente del refugiado. Éste debe ser asesorado adecuadamente en cuanto a la situación de su caso y advertido de que el ACNUR no volverá a presentar el caso a otros países de reasentamiento.

Registro del rechazo
de los Estados

La política del ACNUR es que, a menos que razones excepcionales ameriten otra cosa, las decisiones adoptadas por los Estados de reasentamiento y sus motivos se registrarán en *ProGres*, pero no en el FIR. La razón de esto es que la información en el FIR sobre las decisiones anteriores del Estado pueden crear un sesgo negativo que conduzca a otros rechazos potencialmente injustificados. Sobre todo, cuando los Estados de reasentamiento no facilitan plenamente al ACNUR las razones por las cuales rechazaron un caso. Si un caso se revisa adecuadamente después de sufrir un rechazo por parte de un Estado, y se hacen correcciones o modificaciones necesarias en el FIR, eso debería ser suficiente garantía para un Estado que recibe el FIR de que el ACNUR ha reflejado a plenitud y con precisión la información conocida. Para información más detallada, por favor consulte las directrices del ACNUR para volver a presentar los casos²⁶.

Tramitación antes de la salida

Las actividades antes de la salida deben incluir:

- asesoramiento y orientación cultural;
- exámenes médicos y seguimiento;
- visado de salida y arreglos de viaje;
- acompañamiento y arreglos de tránsito (en particular para los casos médicos).

También puede incluir servicios de llegada y apoyo de integración, incluyendo:

- disposiciones de recepción;

²⁶ ACNUR, *Guidelines on the Resubmission of Individual Resettlement Cases*, 28 de enero de 2009. En línea. UNHCR Refworld, disponible [en inglés] en: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/49818ae73a6.html>

- alojamiento a la llegada;
- servicios de apoyo inicial a la llegada (por ejemplo, de atención médica o psicológica);
- enseñanza del idioma y orientación cultural;
- apoyo continuo para el asentamiento y la integración.

Como se señaló anteriormente, la OIM es un socio importante del ACNUR a efectos de la tramitación antes de la salida y los viajes. Diversas organizaciones no gubernamentales también pueden participar en forma significativa en la preparación de la salida de los refugiados.

El papel del ACNUR en la tramitación antes de la salida puede variar considerablemente en función de los acuerdos con el país en cuestión.

Las responsabilidades específicas del ACNUR con respecto a la tramitación antes de la salida pueden variar de manera considerable dependiendo de la magnitud de la presencia de la OIM, la presencia y los acuerdos del Estado de reasentamiento con la OIM y/u otros socios de reasentamiento, así como la asociación del ACNUR con la OIM y/u otros socios de reasentamiento. La *Base de los SOP* y el *Manual de reasentamiento* proporcionan más detalles de los casos en que se requiere la participación más amplia del ACNUR en los trámites antes de la salida, incluyendo, por ejemplo, cuando el ACNUR tiene la obligación de retener o transferir los pasaportes o documentos de viaje en nombre de los refugiados. Para obtener más información, puede consultar la *Nota de orientación sobre la cooperación entre la OIM y el ACNUR en el sector del transporte*²⁷.

El ACNUR es responsable de todos los aspectos de protección de las salidas.

Incluso si la función específica del ACNUR, en particular con respecto a la logística y la orientación previa a la salida es bastante limitada, sigue siendo responsable de los refugiados hasta que el Estado de reasentamiento sea capaz de proporcionarles una protección eficaz. En particular, esto significa garantizar que toda las cuestiones relacionadas con la protección se toman en cuenta en la preparación previa a la salida.

El ACNUR debe identificar a un oficial como punto focal para darles seguimiento a estos preparativos e intervenir si es necesario, en estrecha coordinación con la oficina local de la OIM, otros socios de reasentamiento y las autoridades del país de acogida y el país de reasentamiento. El punto focal también debe vigilar cualquier retraso en la salida y, en particular para los casos urgentes y de emergencia, notificar de inmediato al oficial responsable de reasentamiento de cualquier retraso, así como de problemas serios relacionados con la protección. El

²⁷ De mayo de 2000, anexa a la *Base de los SOP*.

responsable de reasentamiento debe hacerse cargo entonces de garantizar el seguimiento con la Sede y los Estados de reasentamiento que aceptaron a los refugiados, en relación con los retrasos y problemas relacionados con la protección.

Una vez que salen los refugiados, todos los socios pertinentes del ACNUR, el centro regional y la Sede, según proceda, deben ser informados; *ProGres* y los expedientes físicos se actualizan y se cierran.

Metodología para el reasentamiento de grupos

La tramitación de grupos difiere considerablemente de la individual, aunque se aplican las mismas salvaguardias.

La aplicación de la metodología de grupos requiere una amplia consulta y autorización del centro regional de reasentamiento o del Servicio de Reasentamiento y las oficinas pertinentes en la Sede.

La metodología para el reasentamiento de grupos no debe incidir en la identificación y la tramitación individual, pero sí complementarlos, por lo que deben disponerse de los recursos y las medidas adecuados. En principio aplican salvaguardias similares en la metodología de grupos y en la individual, pero la tramitación de ambas difiere de manera considerable y está sujeta al contexto específico. En todos los casos, las propuestas para aplicar la metodología de grupos se deben discutir con el centro regional, si procede, así como con el Servicio de Reasentamiento y las oficinas pertinentes en la Sede. Esta autorización es necesaria antes de comenzar la finalización y las consultas con el Plan de Operaciones de País (COP). Los pasos detallados están incluidos en la *Base de los SOP*, y en el Capítulo 7 del *Manual de reasentamiento*, que se debe consultar siempre que se aplique esta metodología.

En la Unidad 3, se examinaron las características comunes que idealmente debe tener un “grupo” para la aplicación de esta metodología. En caso de que el jefe de la Oficina considere necesario hacer una propuesta preliminar para la tramitación de grupo, su equipo debe preparar una breve propuesta que contenga lo siguiente:

- una descripción básica de las posibilidades del grupo (incluida la estimación de tamaño);
- el análisis razonado de Protección para proponer el reasentamiento de grupos;
- la identificación de las características comunes de los miembros del grupo;
- las posibles limitaciones para el éxito del reasentamiento;
- las implicaciones preliminares de recursos para el ACNUR y los países de reasentamiento;
- la modalidad recomendada de tramitación (por ejemplo, un ejercicio de verificación para determinar la composición y

obtener el consentimiento de los miembros del grupo, el calendario propuesto para la ejecución, etc.);

- el país o países sugeridos en la petición.

Esta propuesta preliminar se debe presentar al centro regional, si procede, y al Servicio de Reasentamiento y las oficina pertinentes en la Sede para su autorización. El Servicio de Reasentamiento dará luego una respuesta sustantiva y consolidada de la Sede en el plazo de un mes.

Perfil del grupo y documento preliminar con la propuesta, sin documentación individual

En caso de que la respuesta sea positiva, se necesitará información más completa y un plan detallado en el formulario de **“Perfil del grupo y documento preliminar con la propuesta”** (GPPD, por sus siglas en inglés)²⁸. Éste se envía a la Sede (al Servicio de Reasentamiento y las oficinas pertinentes), junto con un resumen para la autorización final. El resumen debe contener:

- un resumen preciso y conciso de la petición para el grupo, hecho a la medida de cada país de reasentamiento;
- una identificación de los recursos que se necesitan de todas las contrapartes implicadas en la solicitud de grupo (fondos, personal por desplegar, asistencia técnica);
- un plazo claro (aunque preliminar) para hacer los trámites y procesar la salida del grupo;
- los procedimientos destinados a mitigar los riesgos (por ejemplo, el fraude y la seguridad del personal) y manejar las expectativas de los refugiados.

Consultas iniciales con las principales contrapartes

Si la Sede aprueba el GPPD, el Servicio de Reasentamiento llevará a cabo **consultas iniciales con las contrapartes implicadas**, en coordinación con la Oficina de campo correspondiente, a fin de examinar el grupo. Normalmente, en esta etapa no se presentará ninguna documentación individual, aunque podrá facilitarse una lista preliminar de los miembros del grupo, si está disponible y si los interesados han firmado una renuncia a la confidencialidad.

El Plan de acción para el reasentamiento del grupo especifica los procedimientos por seguir. Los detalles varían según la situación local y las necesidades de los Estados de reasentamiento. Detalla salvaguardias apropiadas y medidas de logística, seguridad, anti fraude y los casos complejos.

Si el ACNUR recibe indicaciones positivas de los Estados de reasentamiento consultados, la Oficina en el terreno establecerá un plan de aplicación para la tramitación y la verificación de los datos personales y la composición familiar, y preparará una petición final. El **“Plan de acción para el reasentamiento del grupo”** debe basarse en consultas con el centro regional, según

²⁸ Véase el anexo a la Metodología del ACNUR para el reasentamiento de grupos, UNHCR/IOM/67/2003/ / FOM/67/2003, 16 de octubre de 2003, también en el anexo a esta unidad.

proceda, y con la Sede (tanto el Servicio de Reasentamiento como las oficinas pertinentes), los países de reasentamiento y otros socios. Los detalles pueden variar considerablemente dependiendo de las circunstancias locales, pero incluyen:

- modalidades de tramitación (un acuerdo sobre el contenido de cada expediente individual y un acuerdo con los países de reasentamiento sobre la definición y el proceso para hacer frente a problemas de dependencia);
- procedimientos para mitigar los riesgos (por ejemplo, el fraude) y para el manejo de las expectativas de los refugiados;
- una descripción detallada del tipo y forma de documentación que se incluirá en la petición;
- las funciones y responsabilidades respectivas;
- los plazos y el plan de trabajo para un ejercicio de verificación y consentimiento;
- los recursos necesarios (número y naturaleza del personal, apoyo logístico, incluido el transporte y otras disposiciones, costo y presupuesto);
- mecanismos de resolución de problemas (incluyendo una estrategia para el manejo de casos rechazados, estrategias para garantizar el interés superior del niño y cuestiones de integración específicas del grupo); y
- supuestos básicos sobre los que procederá la tramitación.

Al preparar este Plan, es probable que los problemas que normalmente surgen en la tramitación inicial, se multipliquen en la planificación de grupo. Esto, porque ahora está implicado un número mayor de refugiados y los recursos necesarios aumentan proporcionalmente. Al igual que con la tramitación individual, la de grupos debe considerar cuestiones tales como mitigación de riesgos, mantenimiento de la confidencialidad, medidas de seguridad, requerimientos de personal y su capacitación, logística, el diseño de sitios para la verificación y la entrevista a gran escala, el mantenimiento y actualización de *ProGres*, la cooperación y las asociaciones, la garantía de calidad y la gestión de las expectativas.

Garantizar la integridad de *ProGres* también será un desafío, así como identificar y hacer frente al fraude o declaraciones falsas; la forma de gestionar o resolver los casos complejos, como un cónyuge o hijos no registrados o indocumentados; el matrimonio con un ciudadano local y los casos de determinación del interés superior del niño. También constituyen desafíos el impacto sobre los recursos, la dotación de personal, el tiempo, la asistencia y los servicios prestados a

las comunidades refugiadas; posibles factores de atracción, dada la magnitud de la operación; y asegurar la cooperación de las contrapartes y la flexibilidad de los países de reasentamiento.

Si se aprueba el plan de acción, debe aplicarse con especial atención a la verificación y la obtención de consentimiento informado y voluntario de los refugiados interesados. Todos deben renunciar a la confidencialidad.

La siguiente fase es la aplicación efectiva del Plan. Como en la tramitación individual, durante el **proceso de verificación** es importante garantizar que los refugiados cumplan con los criterios definidos para el grupo, que no surjan dudas acerca de la identidad o la composición familiar y que los casos difíciles se traten o se aparten para su posterior seguimiento. Al mismo tiempo, debe obtenerse el consentimiento de los refugiados y la **renuncia a la confidencialidad**. El calendario, la metodología, y el grado de exhaustividad de la verificación y el ejercicio de consentimiento pueden variar de manera significativa y puede que las oficinas necesiten desarrollar SOP especiales, para garantizar que se completen todos los pasos necesarios. Es probable que este proceso deba ser precedido de campañas masivas de información sobre la elegibilidad, el país de reasentamiento, la propuesta de reasentamiento y la información que es necesaria e importante para el proceso de verificación, de forma que los refugiados se preparen.

Una vez que se han verificado todos los datos, se puede presentar la petición.

Después de la verificación, la Oficina en el terreno debe informar al Servicio de Reasentamiento el número final de personas que se presentará a reasentamiento, y trasladar los materiales que constituyen los expedientes de cada persona o caso en el grupo al Estado o Estados de reasentamiento, según los **procedimientos de presentación** aplicados.

Únicamente se les informa a los refugiados la decisión sobre su caso una vez que se han tomado todas las decisiones con relación a:

- la elegibilidad;
- la composición del caso;
- las determinaciones sobre el interés superior para los hijos, si procede;
- la identificación de casos para considerar su prioridad;
- el país de reasentamiento.

Se requiere de vigilancia y seguimiento continuos, incluyendo todos los casos complicados. Una vez que se ha completado la tramitación, se prepara un análisis posterior a la presentación.

Tras el traslado de los expedientes a los países de reasentamiento, las oficinas en el terreno deben darle seguimiento a los resultados de los trámites y ocuparse de las cuestiones relacionadas con los casos complicados o rechazados que impliquen temas que no podían resolverse de inmediato. Esto puede requerir la organización de entrevistas especiales de seguimiento con los refugiados. Como en el caso

de la tramitación individual, también pueden ser necesarias sesiones periódicas de asesoramiento e información con los refugiados. También debe llevarse a cabo un análisis de la operación **después de la presentación**.

UNIDAD 4:

Tareas

Ejercicio 1:

Por favor, revise los siguientes documentos:

- Proyecto de *Base de los SOP*, 20 de junio de 2007, las secciones relativas a la tramitación
- *Manual de reasentamiento*, noviembre de 2004, Capítulo 6, Secciones 6.4 a 6.9, así como el Capítulo 7.
- Módulo de capacitación del ACNUR RLD 4: *Metodología y técnicas para entrevistar a los solicitantes de la condición de refugiado*
- Capítulo 5, sobre “Técnicas de interrogación y la evaluación de la credibilidad” y el capítulo 6, sobre “Temas especiales”, *Manual del facilitador*, Internacional Association of Refugee Law Judges (IARLJ) / ACNUR, 1999, sólo las secciones relacionadas con las entrevistas.
- “Lista de verificación de la entrevista para la preparación del FIR” y “Cuestionario para la reunificación familiar”.
- Ya sea el *Formulario de Inscripción para el Reasentamiento (FIR): el uso de ProGres para generar los FIR y los Eventos en ProGres*, si su oficina dispone de ProGres, o el *Formulario de Inscripción para el Reasentamiento (FIR) para los no usuarios de ProGres, Guía para el usuario*, si su oficina no dispone de ProGres.
- “Lista de comprobación previa a las misiones de entrevista de reasentamiento”.
- “Cuestionario previo a las misiones de entrevista de reasentamiento”.
- “Cuestionario posterior a las misiones de entrevista de reasentamiento”.
- “Directrices del ACNUR para volver a presentar casos individuales para reasentamiento”.

Opcional:

Es posible que también desee examinar:

- Módulo de capacitación del ACNUR RLD 3, *Rol del intérprete en el trabajo con refugiados*.
- Capítulo 10 sobre “Asociación y enlace” en el *Manual de reasentamiento*, noviembre de 2004.
- *Nota de orientación sobre la cooperación entre la OIM y el ACNUR en el sector del transporte*.

Ejercicio 2:

Por favor, responda con sus propias palabras a las siguientes preguntas:

- Evalúe los procedimientos de reasentamiento de su Oficina de cara a las normas y procedimientos establecidos en el proyecto de *Base de los SOP*. ¿Sigue su oficina estas normas y procedimientos? ¿Dónde se sitúan por debajo de las normas? ¿Dónde están las normas en su Oficina por encima de las que figuran en la *Base de los SOP*? Explique en detalle. También explique los esfuerzos que se están haciendo para corregir las deficiencias o haga sugerencias sobre cómo hacerlo. Si lo desea, puede discutir con los colegas y utilizar esto como una oportunidad para completar la *Base de los SOP* con información específica de la Oficina.
- ¿Su Oficina utiliza *ProGres*? ¿Se utiliza en todo su potencial? Explique las deficiencias y los problemas que enfrenta su Oficina a este respecto. Haga sugerencias para mejorar el uso de *ProGres*.
- Revise la lista de casos adjunta e indique qué prioridad deben recibir las peticiones.
- Revise el FIR adjunto. En el modo de seguimiento de los cambios, marque en detalle cómo podría mejorarse este FIR con el fin de aumentar la probabilidad de que los Estados lo acepten.

Por favor, presente sus respuestas al administrador designado del Programa de Enseñanza.

Ejercicio 3

Durante el taller se le pedirá llevar a cabo, así como observar, una entrevista. Se le proporcionará un estudio de caso, sin que esté familiarizado con sus pormenores. Con base en la información en esta unidad y las lecturas en el Ejercicio 1, prepárese lo más que pueda para esa entrevista.

UNIDAD 5:

Determinación del estatuto de refugiado

Objetivos

Como vimos en la última unidad, el reconocimiento como refugiado, con muy pocas excepciones, es una condición previa para considerar el reasentamiento. Además, el Formulario de Inscripción para el Reasentamiento (FIR) requiere una evaluación creíble y convincente de por qué el ACNUR considera a una persona como refugiada. Aunque el personal de Protección o Elegibilidad normalmente proporciona estas explicaciones, es útil que los encargados del reasentamiento tengan una buena comprensión de los fundamentos de la determinación del estatuto de refugiado. Entender con mayor detalle lo que hace de alguien un refugiado le ayudará también a identificar las áreas que tal vez desee aclarar en la entrevista de reasentamiento.

Al final de esta unidad, debería ser capaz de lo siguiente:

- explicar quién está clasificado como un refugiado y cuáles son los elementos de la definición de refugiado;
- entender las características de un buen análisis jurídico;
- reconocer si se ha hecho una evaluación de la credibilidad y si existe algún vacío;
- confirmar si se ha contemplado alguna consideración de exclusión.

El administrador designado del Programa de Aprendizaje le recomendará en cuánto tiempo abarcar esta unidad.

Determinación del estatuto de refugiado y el reasentamiento

Como vimos en la Unidad 4, es necesario realizar una evaluación individual del estatuto de refugiado para completar el FIR. Lo ideal es que esa determinación se produzca en virtud del mandato del ACNUR, pero es posible que el Estado de acogida se encargue de ella.

Separación de la determinación de la condición de refugiado y el reasentamiento como una salvaguardia

Normalmente los oficiales de reasentamiento no hacen la determinación de la condición de refugiado, sino más bien los de Protección o Elegibilidad, en parte como una salvaguardia adicional contra el fraude y el abuso. Sin embargo, el personal de reasentamiento es responsable de garantizar que el FIR sea preciso y de alta calidad en lo que respecta a los refugiados en cuestión. Es, pues, imperativo comprender qué constituye una evaluación de calidad de la condición de refugiado, ya que esto le permite al oficial un adecuado seguimiento con los colegas de Protección o Elegibilidad cuando surja cualquier consulta o duda.

Como vimos en la Unidad 1, los Estados tienen la responsabilidad primordial de dar protección a los refugiados, en consonancia con las obligaciones en virtud de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o su Protocolo de 1967, los tratados pertinentes de derechos humanos, así como el derecho internacional consuetudinario. Esta responsabilidad incluye establecer procedimientos y realizar la determinación del estatuto de refugiado, en particular para los Estados que han ratificado la Convención de 1951 o su Protocolo.

Situaciones en que el ACNUR puede decidir llevar a cabo la determinación en virtud de su mandato

Sin embargo, el ACNUR también tiene la responsabilidad de dar protección internacional a los refugiados, y en virtud de su mandato puede llevar a cabo la determinación de la condición de refugiado para identificar a las personas de interés. Esto es probable que se produzca en particular en los Estados que no han ratificado la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967; en los Estados que son Parte en la Convención, pero no han establecido procedimientos de asilo; o cuando el ACNUR, como parte de su función de vigilancia, encuentra deficiencias graves en el procedimiento del Estado de asilo, tales como que refugiados *bona fide* no tienen probabilidades de obtener la protección que merecen, ya sea porque no son reconocidos o porque el reconocimiento no implica la protección debida.

En la Unidad 1 vimos ya la definición de refugiado por la que se guía el ACNUR, y la definición ligeramente más restringida que establece la Convención de 1951. Para reiterar:

La Convención de 1951 define a un **refugiado** como toda persona que, “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su

residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”¹.

La definición en virtud **del mandato del ACNUR** dice que refugiado es toda persona que se encuentre fuera de su país de origen o residencia habitual y no pueda o no quiera regresar a él debido a:

- un temor fundado de persecución por uno de los motivos establecidos en la Convención de 1951, o
- amenazas graves e indiscriminadas contra su vida, integridad física o libertad a causa de la violencia generalizada o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público².

Importancia de una interpretación inclusiva de la definición de refugiado en la Convención de 1951

Estas definiciones, que establecen los requisitos legales para que alguien sea considerado como un refugiado, se complementan con cláusulas de exclusión. Aunque el ACNUR debe guiarse por la definición de refugiado en la búsqueda de la determinación del estatuto de refugiado y el reasentamiento, debe garantizar que los casos se reconozcan de acuerdo con los criterios establecidos en virtud de la Convención de 1951, cuando sea posible. El ACNUR debe recordar que, incluso en situaciones de conflicto armado o de grave alteración del orden público, puede producirse la persecución dirigida contra grupos de personas con base en rasgos específicos como el origen étnico o la afiliación política en un contexto de violencia generalizada. En tales casos, puede y debe establecerse un vínculo con un criterio de la Convención de 1951.

Una evaluación de la calidad incluye un análisis jurídico bien argumentado, incluyendo cualquier consideración de exclusión y una evaluación de la credibilidad.

Una evaluación de calidad del estatuto de refugiado incluye los hechos de la solicitud, un análisis jurídico detallado de cómo se cumplen cada uno de los criterios, junto con la documentación de respaldo, si está disponible, así como una evaluación de la credibilidad de la solicitud en general. También se debe explorar cualquier consideración de exclusión. Para fines de reasentamiento, se debe señalar con claridad si no hay factores que planteen posibles consideraciones de exclusión.

Los requisitos para que una evaluación se incluya en un FIR pueden ser superiores a los necesarios para fines propios del ACNUR. Las normas o las posiciones que se aplican no son necesariamente diferentes, pero el análisis debe ser lo suficientemente explícito y coherente para convencer a una contraparte externa, en este caso un posible Estado de

¹ Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 1(A) (2).

² ACNUR, *Introducción a la Protección Internacional*, Módulo auto didáctico, 1 de enero de 2005, p. 13.

reasentamiento, de reconocer a una persona como refugiado. Esto es particularmente cierto para los refugiados cuya credibilidad puede estar en duda o que tienen problemas complejos que plantean posibles consideraciones de exclusión, tales como los ex combatientes o personas con antecedentes penales.

Herramientas para comprender la definición de refugiado: el Manual de Procedimientos y Criterios para la Determinación de la Condición de Refugiado, y las Directrices sobre Protección Internacional

Para hacer estas evaluaciones se requiere una comprensión detallada de cada criterio de la definición de refugiado, las disposiciones de inclusión y exclusión, así como las normas de prueba y la base sobre la cual debe evaluarse la credibilidad. Esto se expone en detalle, *inter alia*, en el *Manual de procedimientos y criterios para la determinación de la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*³ y en las *Directrices sobre Protección Internacional* emitidas por el ACNUR sobre la interpretación y la aplicación de aspectos específicos de la Convención de 1951. Las personas que hacen la determinación de la condición de refugiado deben comprender al detalle dichos documentos.

Esfuerzos para mejorar la calidad de la determinación de la condición de refugiado en el ACNUR

El ACNUR ha venido realizando esfuerzos importantes para mejorar la gestión y la calidad de la determinación del estatuto de refugiado con arreglo a su mandato. Ha introducido varias herramientas para ayudar en este esfuerzo. Entre ellas, la *Determinación de la condición de refugiado: la identificación de quién es un refugiado*⁴; el *Manual de la determinación de la condición de refugiado bajo Mandato: una herramienta de referencia para el personal del ACNUR*⁵, (en adelante el Manual de la determinación de la condición de refugiado bajo Mandato), así como las *Normas Procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR*⁶ (en lo sucesivo, Normas de procedimiento para la determinación de la condición de refugiado). Además, en 2008 introdujo un Programa de Aprendizaje independiente que se centra en la determinación del estatuto de refugiado.

A los efectos de este Programa de Aprendizaje para el Reasentamiento, se le pedirá que examine el Manual sobre el Mandato de la determinación de la condición de refugiado, así como el Módulo autodidáctico sobre el mismo tema. Si le interesa tener un panorama más detallado de la determinación del estatuto de refugiado, puede inscribirse también en el respectivo Programa de Aprendizaje.

³ ACNUR, 1979, versión reeditada emitida en enero de 1992. Véase también la Convención de la OUA de 1969 y la Declaración de Cartagena de 1984.

⁴ Módulo autoformativo 2, ACNUR, 1 de septiembre de 2005.

⁵ ACNUR, 1 de octubre de 2005.

⁶ ACNUR, 2003. [En español, véase http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3889]

UNIDAD 5:

Tareas

Ejercicio 1:

Por favor, estudie los siguientes documentos:

- *Manual de la determinación de la condición de refugiado bajo Mandato: una herramienta de referencia para el personal del ACNUR*, ACNUR, 1 de octubre de 2005.
- *Determinación de la condición de de refugiado: la identificación de quién es un refugiado*, Módulo autodidáctico 2, ACNUR, 1 de septiembre de 2005.
- *Nota de orientación del ACNUR: Formulario de Evaluación para la RSD, Evaluación de la credibilidad*, ACNUR, 2006.⁷

Es posible que también desee revisar de nuevo los materiales de las entrevistas incluidas en el anexo de la Unidad 4, en particular las secciones pertinentes al análisis de la credibilidad.

Opcional:

- *Manual de procedimientos y criterios para la determinación de la condición de refugiado*, ACNUR, 1979, versión reeditada emitida en 1992.

Ejercicio 2:

- Por favor, elija una evaluación de RSD preparada en su operación. Comente la calidad de la evaluación, incluido el análisis jurídico y la evaluación de la credibilidad. También examine si hay alguna consideración de exclusión que debería haberse tomado en cuenta. Elabore en detalle. Cuando presente su tarea, con el fin de garantizar la confidencialidad, por favor elimine (u oculte) los nombres de las personas.
- Por favor, envíe su respuesta al administrador designado del Programa de Aprendizaje.

⁷ También se ha desarrollado un Formulario de Evaluación de la determinación de la condición de refugiado Anotado, para orientar al personal sobre qué cuestiones deben abordarse en las distintas partes del formulario, y la forma de hacerlo. Está disponible en el anexo que sigue directamente después del Formulario de Evaluación de la determinación de la condición de refugiado.

UNIDAD 6:

La buena gestión de la operación de reasentamiento

Objetivos

En esta unidad, examinaremos cuestiones tales como la recepción de los refugiados y el manejo de las consultas, la gestión de expedientes, cuestiones de confidencialidad, las medidas de seguridad y la lucha contra el fraude, así como el concepto de rendición de cuentas.

Al final de esta unidad, usted debería ser capaz de lo siguiente:

- entender la responsabilidad de cada oficial, incluyendo, pero no limitado, a los altos directivos, para contribuir a la buena gestión de una operación de reasentamiento;
- resumir los principios de rendición de cuentas y de autorización y la forma en que se pueden garantizar;
- explicar cómo los factores relacionados, como los centros de recepción de refugiados, contribuyen a la buena gestión de una operación de reasentamiento;
- describir de qué manera se deben manejar las consultas hechas por los refugiados;
- explicar el principio de la transparencia y resumir principios importantes relacionados con el manejo de los expedientes y la conservación de la confidencialidad de la información;
- explicar cómo puede producirse el fraude; resumir las acciones preventivas y las respuestas posteriores que pueden darse contra el fraude.

El administrador designado del Programa de Aprendizaje le recomendará en cuánto tiempo puede cubrir esta unidad.

La responsabilidad de la buena gestión de una operación de reasentamiento

Es importante reconocer que la buena gestión de una operación de reasentamiento no es sólo un problema de los directivos de mayor rango, si bien es evidente que algunos aspectos requieren de su participación y liderazgo. Muchas de las funciones descritas en esta unidad y las anteriores contribuyen

Todos los funcionarios son responsables de la buena gestión de una operación de reasentamiento. Todos deben cumplir sus funciones con integridad y según las más altas normas.

a la buena gestión de una operación de reasentamiento y son responsables de diferentes miembros del personal. Así, pues, incumbe a todas las personas que participan en el reasentamiento, independientemente de su posición, contribuir al buen funcionamiento de la operación. Cada funcionario es, individual y colectivamente, responsable de garantizar que la protección, incluyendo el reasentamiento, se lleve a cabo según las normas más elevadas posibles, mediante el correcto desempeño de sus funciones correspondientes. Esto se prevé en el *Reglamento del Personal de las Naciones Unidas* y en el *Código de Conducta del ACNUR* y también se ha reconocido como parte de la política oficial con respecto a la gestión de las actividades de protección en general¹.

Los directivos de alto rango, en particular los Representantes y los Jefes de Oficina, desempeñan un claro papel para garantizar que las operaciones de reasentamiento están bien administradas. Esto incluye la creación de un entorno de apoyo para:

Los directivos de alto rango juegan también un papel importante.

- garantizar que todas las funciones y operaciones –como la asistencia, el registro, la determinación de la condición de refugiado y el reasentamiento– se llevan a cabo adecuadamente según las normas más altas (los Representantes son los responsables de esto ante la Sede);
- garantizar que la Oficina en su conjunto reconoce los vínculos entre el reasentamiento y otras funciones, y hacer del reasentamiento una parte integral de la estrategia global de la Oficina en materia de protección, no sólo para el Informe Anual sobre la Protección (APR) y el Plan de Operaciones de País, sino también en el trabajo de equipo cotidiano;
- proporcionar un entorno que fomente la estrecha cooperación y comunicación entre las unidades;
- asegurar, en la medida de lo posible, que los recursos están disponibles para maximizar la eficiencia de cada actividad, como cuando es necesario un registro más detallado o se requiere seguimiento de verificación para apoyar la determinación del estatuto y el reasentamiento; esto puede incluir la necesidad de personal adicional, como en el marco de los planes de despliegue establecidos en la Unidad 2;

¹ Véase el Reglamento del Personal de Naciones Unidas 1.2 y 1.3, así como el *Código de Conducta del ACNUR* y las *Notas sobre el Código de Conducta*, UNHCR/IOM/60/2002/FOM/56/2002, 14 de octubre de 2002, incluidos en el anexo de la presente unidad. Véase además la *Gestión de actividades de la protección: Responsabilidades del personal del ACNUR*, UNHCR/IOM/25/2002/FOM/24/2002, 15 de marzo de 2002, también incluido en el anexo a esta unidad.

- garantizar la adecuada información y transparencia en todas las acciones;
- proporcionar un marco adecuado de rendición de cuentas;
- el mantenimiento de relaciones saludables con el personal y el manejo adecuado del estrés;
- garantizar que las medidas para mantener la seguridad y la salvaguarda contra el fraude y el abuso ocupan un lugar alto en el programa; y
- predicar con el ejemplo.

Sin embargo, todos los funcionarios que participan en el reasentamiento deben ayudar a asegurar que sus acciones se hacen a conciencia y en consonancia con sus obligaciones, el Código de Conducta del ACNUR y la política y normas de procedimiento pertinentes.

Enfoque integrado para el reasentamiento

Como hemos visto ya, la buena gestión de una operación de reasentamiento no está sola, sino que está bien integrada en las operaciones de protección. De hecho, como hemos hecho hincapié en las Unidades 3 a 5, el éxito del reasentamiento depende de una buena cooperación con los colegas que participan en otras áreas de la actividad (por ejemplo, Elegibilidad, Protección, Servicios Comunitarios) y el personal en el terreno que se ocupa del registro y la repatriación voluntaria, según el caso, y se apoya además en un número importante de socios externos. También es del interés de la Oficina incorporar el reasentamiento en la estrategia integral de protección, ya que puede tener un impacto importante, tanto positivo como negativo, en otras actividades. En términos ideales, cualquier impacto positivo se debe maximizar usando el reasentamiento de forma estratégica, mientras que los impactos negativos se deben evitar en la medida de lo posible con una planificación efectiva y la gestión del riesgo.

Son igualmente importantes la coordinación adecuada y la cooperación con el centro regional, según proceda, y el Servicio de Reasentamiento y la Oficina en la Sede. Esta cooperación no sólo aplica a la política y la práctica general, sino que a menudo incluye además operaciones de seguimiento de casos individuales. La buena cooperación permite también el intercambio con otras oficinas de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

Este enfoque integrado debería reflejarse no sólo en el COP y el APR, sino también en el trabajo cotidiano de la oficina. No puede exagerarse la importancia de las reuniones periódicas de

reasentamiento para coordinar las actividades. En estas reuniones deben participar tanto los socios internos como los externos y a veces pueden incluir a los Estados de reasentamiento y el país de acogida, en función de las cuestiones específicas que se tratarán. También se requiere la actualización periódica sobre los aspectos prácticos y operativos de la protección, y es necesaria la asistencia de todos los socios pertinentes. Es igualmente importante hacer que participen los colegas de Protección en todas las actividades de reasentamiento.

Además de la coordinación general, el oficial responsable de reasentamiento debe garantizar también que se comparten adecuadamente los informes periódicos sobre las actividades de reasentamiento. Esto debe incluir la presentación de informes sobre la evaluación del número de entrevistas realizadas, el número de casos aprobados para su presentación, el desglose de las peticiones presentadas por país de reasentamiento y las salidas, y otras cuestiones como el fraude.

Un enfoque bien integrado de reasentamiento también utilizará centros de acogida para los refugiados y manejará eficazmente las consultas, garantizará la seguridad de las instalaciones y del personal, y gestionará adecuadamente los casos.

Servicios de recepción

A lo largo de las Unidades 3 y 4 destacamos la importancia de gestionar las expectativas y dar a los refugiados asesoramiento adecuado e información sobre el reasentamiento y sobre la situación de su caso particular. Si bien este tipo de comunicaciones se puede transmitir de diferentes formas en función del mensaje –como campañas de información masiva, reuniones con los líderes de los refugiados, las comunidades y las mujeres refugiadas, así como cartas y notificaciones individuales–, siempre es importante tener un ambiente receptivo en los locales del ACNUR para permitir que los refugiados planteen sus consultas.

Todos los refugiados, en especial los vulnerables, deben tener acceso a los locales del ACNUR.

Todos los refugiados, en especial los vulnerables, como las mujeres y los niños, deben tener acceso al ACNUR. En términos de acceso físico a los locales del ACNUR, debe haber servicios de recepción adecuados, incluidos un área de espera que ofrezca protección contra los elementos naturales, el acceso a agua potable y servicios higiénicos, procedimientos de seguridad adecuados y procedimientos de recepción justos y eficientes. El personal de recepción, registro y seguridad del ACNUR debe recibir capacitación para responder a los refugiados que buscan acceso a los colegas, y para identificar a las personas con necesidades prioritarias.

Los Procedimientos Operativos Estándar deben regir el acceso de los refugiados, incluyendo cómo manejar sus consultas y a quién se deben remitir. En la medida de lo posible, los refugiados deben solicitar cita para ver a los funcionarios del ACNUR pertinentes, pero también deben establecerse tiempos fijos para que los refugiados puedan llegar sin cita previa. También se deben prever las visitas no anunciadas de carácter urgente o las que conciernen a personas con vulnerabilidades específicas.

Los SOP deben incluir mecanismos eficaces y sensibles a asuntos de género, que aseguren que las mujeres refugiadas, ya sea solas o acompañadas por sus familias, reciban información sobre el ACNUR y el proceso de reasentamiento y cuenten con la oportunidad de ser entrevistadas por separado y de forma confidencial por el personal del ACNUR. En la recepción se atenderá de forma prioritaria a los niños que están separados de sus padres o de sus cuidadores principales y se les remitirá sin demora al oficial correspondiente.

Se difundirá ampliamente la información sobre cómo acceder al ACNUR.

La información sobre cómo y cuándo acceder al ACNUR, incluso después de horas hábiles durante una emergencia, debe difundirse ampliamente entre la población de refugiados. Asimismo, que el acceso a los locales del ACNUR y todos los servicios son gratuitos.

Se establecerá un mecanismo de quejas de fácil acceso y se difundirá ampliamente.

También debe establecerse un mecanismo de denuncia confidencial, de modo que los refugiados puedan informar de problemas de acceso al ACNUR y la protección, ya sea que estas quejas se refieran al personal del ACNUR, las agencias ejecutoras u otros actores. Los medios para presentar quejas deben ser de fácil acceso a los refugiados. Se debe poner a su disposición papel y utensilios de escritura y una base para escribir, además de una caja para depositar las quejas. Éstas deben estar bajo llave, y sólo las personas designadas tendrán acceso a la llave, que debe mantenerse en un lugar seguro. El mecanismo también puede comprender el uso de líneas telefónicas directas y direcciones confidenciales de correo electrónico. La información sobre este mecanismo debe difundirse ampliamente.

Los detalles sobre estos procedimientos figuran en la Base de los SOP.

La gestión de las consultas sobre reasentamiento

Consultas en persona

Idealmente, el personal debe mantener un libro de registro de todas las sesiones de asesoramiento, donde se anota el nombre, número de expediente, fecha y hora, naturaleza de la consulta y la respuesta proporcionada, así como las medidas de

seguimiento que deben adoptarse. De plantearse necesidades de carácter social, médico o financiero, que tratarían mejor los Servicios Comunitarios o el personal de Protección, la consulta se debe registrar y remitir según proceda. Una copia de este registro se guarda en el expediente físico del refugiado.

Consultas por
teléfono

Cuando las solicitudes se hacen por **teléfono** o **correo electrónico**, es particularmente importante honrar los principios de confidencialidad, puesto que es más difícil confirmar la identidad de la persona por estos medios. En principio, no debe darse ninguna información sensible o de casos específicos por teléfono o por correo electrónico, pero puede asesorarse sobre el procedimiento y dar información general, si no viola la confidencialidad. En caso contrario, el oficial debe estar convencido de que quien solicita la consulta por teléfono o correo electrónico es el refugiado interesado.

En el caso de las consultas telefónicas, para confirmar la identidad del solicitante se podrían hacer una serie de preguntas que sólo el refugiado interesado podría responder correctamente (por ejemplo, número de expediente, nombre y lugar de nacimiento de los padres, fecha y naturaleza de la última correspondencia con el ACNUR). Esta consulta no la deben manejar los intérpretes ni personal no capacitado o subalterno. Otra opción es darle una cita a la persona para discutir el asunto en la Oficina del ACNUR.

El ACNUR puede invitar al solicitante de la consulta a proporcionar información adicional por escrito, mediante carta o correo electrónico. Si la información pertinente se transmite por teléfono, el registro de la conversación debe incluir la fecha y la hora de la llamada, los nombres de todos los implicados, el número de expediente, los puntos principales de la conversación y toda acción que se haya acordado o recomendado. Este registro debe aparecer en el expediente del caso correspondiente.

Consultas por
escrito

El oficial responsable de reasentamiento debe revisar las consultas hechas **por escrito** antes de transmitir las al oficial de reasentamiento pertinente para otras acciones. Puede que algunos documentos necesiten ser traducidos antes de su transmisión. En todas las instancias, el oficial a cargo del caso debe verificar la carta contra la información contenida en el expediente.

La gestión de las expectativas y los riesgos de seguridad

Con la expansión de las actividades de reasentamiento, la gestión de las expectativas de los refugiados se ha convertido en una parte crítica del proceso.

Con la expansión de las actividades de reasentamiento en los últimos años, la gestión de las expectativas de los refugiados se ha convertido en una parte crítica de la prestación efectiva de reasentamiento. Las situaciones de naturaleza prolongada de algunos refugiados, donde la integración local y la repatriación voluntaria no son opciones previsibles, hace que las oportunidades de reasentamiento sean muy solicitadas, lo que puede aumentar los riesgos de fraude, corrupción, violencia entre los refugiados y preocupaciones por la seguridad del personal.

Los problemas serán mínimos si el reasentamiento se concibe y gestiona adecuadamente.

Los problemas pueden reducirse al mínimo si el reasentamiento se concibe y gestiona adecuadamente. Un enfoque de las soluciones duraderas que considere “sólo el reasentamiento”, sin importar dónde se procesa el reasentamiento, puede tener un impacto negativo concomitante difícil de manejar (por ejemplo, movimientos secundarios y factores de atracción de los países de origen). De hecho, en muchas situaciones prolongadas de refugiados en todo el mundo, el reasentamiento es la única solución duradera viable, o se percibe como tal, lo que puede crear expectativas enormes, y muchas veces infundadas, entre la comunidad refugiada. Estas expectativas, junto con la frustración y el posible trauma de las experiencias anteriores, pueden ser una fuente de ansiedad y tensión que podrían conducir a los refugiados a medidas extremas, como las protestas organizadas o la violencia.

El reasentamiento debe ser manejado con la comprensión y el apoyo de los refugiados.

Dado que el ACNUR juega un papel fundamental en la determinación de las intervenciones de reasentamiento de los Estados, es comprensible que los refugiados dirijan hacia la Oficina sus preocupaciones y frustraciones relacionadas con el reasentamiento. Sin embargo, la fuente de esos problemas no es necesariamente el “reasentamiento” en sí, sino cómo se gestionan las situaciones y las soluciones de los refugiados; la medida en que los refugiados son capaces de participar en el proceso de toma de decisiones que afectan sus vidas; y su acceso a la información acerca del reasentamiento y otras soluciones posibles. De hecho, el reasentamiento a menudo sirve para aliviar las preocupaciones de los refugiados, porque es un instrumento de protección y una solución duradera. Ya sea que los refugiados ven el reasentamiento favorablemente o no, el desafío para el ACNUR y la comunidad internacional es gestionar su uso, de manera que los refugiados lo puedan comprender y apoyar, sin dar lugar a un conflicto.

Desencadenantes de los riesgos potenciales para la seguridad

La presencia de factores que producen tensión –como una gran disparidad entre las percepciones del reasentamiento y otras alternativas, o cuando las necesidades de reasentamiento exceden las oportunidades disponibles– puede hacer que los refugiados sean más susceptibles a la ansiedad, la frustración y la violencia, en especial cuando se catalizan con determinados “factores desencadenantes”. Estos factores, que a menudo están subyacentes en el comportamiento agresivo en los diferentes contextos operativos, no son los únicos asociados con el reasentamiento, pero incluyen lo siguiente:

Los directivos tienen la responsabilidad de garantizar la supervisión regular y la intervención proactiva de manera oportuna.

- **Existe la percepción de abuso de poder, corrupción o conducta poco ética.** Una investigación de los Servicios para Situaciones de Emergencia y Seguridad del ACNUR, sugiere que estas percepciones existen en gran número de casos en los que los refugiados han incurrido en un comportamiento violento o agresivo. Lamentablemente, la experiencia del ACNUR demuestra que no siempre es sólo una cuestión de percepción. La desesperación de muchos refugiados y la limitada disponibilidad de reasentamiento pueden crear el entorno para la explotación y el comportamiento poco ético de los refugiados y las personas que interactúan con ellos. Este hecho pone de relieve la responsabilidad de la dirección de asegurar una supervisión regular y una intervención proactiva oportuna en caso necesario.
- **Las políticas no son claras o se entienden por completo o existe la percepción de una aplicación desigual e injusta de la política.** A menudo los problemas son el resultado de una mezcla de todo esto; por ejemplo, la falta de mecanismos de evaluación participativa o métodos similares para la identificación de los refugiados para remisión.
- **Se trata a los refugiados con insensibilidad o falta de respeto.** Éste es un motivo de especial preocupación en las oficinas donde un pequeño número de funcionarios de Protección debe interactuar con cientos de refugiados, sin oportunidades de pausas, corriendo el riesgo de caer en la fatiga, la indiferencia y el desgaste.
- **El caso de un refugiado se asocia estrechamente con un funcionario.** Esto puede invitar a la percepción de que una decisión se basó en factores personales, en lugar de la aplicación imparcial de las políticas mundiales.
- **Los refugiados tienen razones para creer que el comportamiento violento o coercitivo producirá el resultado deseado de otro actor (a menudo el ACNUR).** Ésta es tal vez la tendencia más común en los disturbios

prolongados que ha encarado el ACNUR, y subraya la importancia de evitar los mensajes contradictorios y de mantener una posición de intolerancia a la violencia y el comportamiento ilegal.

- **Un refugiado tiene la expectativa de que el reasentamiento está “garantizado” o se le “debe” dar.** Estas percepciones pueden surgir, por ejemplo, al observar la salida hacia el reasentamiento de muchos otros con problemas de protección similares en el país de asilo; de pasar por un largo proceso de entrevistas o simplemente de malinterpretar declaraciones o señales de los funcionarios.
- **Las políticas cambian repentinamente o más rápido de lo que los refugiados pueden comprender o asimilar.** El ACNUR es particularmente vulnerable en el caso del reasentamiento, porque puede haber cambios de política repentinos y de gran alcance en los países de asilo y/o reasentamiento, en los que el ACNUR tiene escaso control.
- **Existe la sensación de que el tiempo se acaba.** El ACNUR podría experimentar este fenómeno cuando se aplica o está por surtir efecto una cláusula de cesación, pero las condiciones en el país de origen siguen siendo dudosas a los ojos de los refugiados.
- **La gente está cansada de esperar.** El impacto real de este factor sobre la violencia es debatible y, estrictamente hablando, no es un desencadenante, porque es una falta de acción en lugar de un acontecimiento concreto. Sin embargo, muchas de las experiencias del ACNUR con la violencia proveniente de los refugiados han ocurrido en las poblaciones que viven un exilio prolongado, donde la repatriación voluntaria y la integración local en el país de asilo siguen siendo inalcanzables después de varios años.

Normas físicas de los locales

En los lugares en que los programas de reasentamiento constituyen una gran parte de la carga de trabajo, la fase de seguridad² puede no ser un indicador preciso del riesgo real para el personal. El documento “*Directrices de seguridad para el manejo de casos sensibles de refugiados individuales en un contexto urbano*”³ examina algunos de los requisitos físicos – muchos de los cuales no se consideran en las normas mínimas de Naciones Unidas sobre la seguridad del personal en las operaciones de país– de las oficinas expuestas a la posibilidad de un comportamiento agresivo de los refugiados. Dados los

² El nivel de seguridad y las amenazas lo determina la Oficina y lo comunica al personal.

³ Servicio de Seguridad en el Terreno, 4 de septiembre de 2002, véase el anexo.

factores de tensión anteriormente enumerados, ***emprender responsabilidades de reasentamiento añade urgencia al mantenimiento de niveles adecuados de seguridad.***

El personal debe actuar con especial cuidado en los casos en que un refugiado tiene antecedentes de comportamiento violento. Siempre que una persona muestre señales serias de peligro o un comportamiento amenazante, deben adoptarse medidas de seguridad apropiadas y se debe alertar al personal de seguridad⁴.

El oficial responsable de reasentamiento debe consultar al Asesor de Seguridad designado en el terreno para identificar medidas de precaución contra la violencia. Los guardias de seguridad, el personal de recepción y otros funcionarios que puedan tener contacto con los refugiados deben recibir formación adecuada.

Las medidas de seguridad también son importantes en los lugares de entrevista.

Las medidas de seguridad son especialmente importantes en los lugares de entrevista. En principio, las entrevistas se celebran mediante cita previa y en una sala designada especialmente, no en la oficina del entrevistador. Deben considerarse:

- áreas separadas de recepción de los refugiados, divididas de las otras actividades al menos por una pared y una puerta con llave;
- una entrada independiente para los refugiados, con controles de acceso adecuados;
- espacios dedicados a la recepción que estén debidamente equipados;
- presencia adecuada de guardias específicamente sensibilizados y capacitados;
- lugares de entrevista que permitan la privacidad y que no atraigan una atención indebida;
- espacios de entrevista que protejan la confidencialidad y tengan espacio suficiente para los familiares y un intérprete;
- salas de entrevista libres de objetos que puedan quebrarse o elementos que podrían utilizarse como armas (incluidos pisa papeles pesados, abrecartas y cables eléctricos);
- asientos para el entrevistador y el intérprete que tengan libre acceso a la salida;
- en sitios de entrevista en campamentos o fuera de la oficina, acceso de los funcionarios al personal de seguridad, a

⁴ Véanse también las *Normas Procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR*, Unidades 2.3 y 2.4.

medios adecuados de comunicación con la Oficina y a transporte terrestre que permanezca siempre en espera;

- acceso constante a medios de comunicación adecuados para el personal.

También es útil consultar las normas de seguridad señaladas para fines de determinación del estatuto de refugiado, como figuran en las *Normas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR*⁵, puesto que deben prevalecer las mismas normas.

Gestión de los archivos

La gestión correcta de los archivos de los refugiados, en particular de los expedientes relativos a los casos individuales, es un componente esencial de la buena gestión de una operación de reasentamiento. El mantenimiento adecuado de los registros del ACNUR, incluida la base de datos *ProGres*, es crucial para la buena toma de decisiones y la rendición de cuentas, y ayuda a prevenir el fraude y las infracciones de la confidencialidad.

Expedientes de casos individuales

Cada refugiado debe tener un solo expediente en la Oficina, con toda la información relacionada con el refugiado, debidamente fechado, firmado y conservado.

El expediente de un caso individual es el repositorio central para toda la información relativa a los solicitantes de asilo y los refugiados. El sistema de archivo estará centralizado y cada refugiado tendrá un solo expediente en la Oficina. Las unidades operativas deben evitar el uso de múltiples expedientes para el mismo individuo y, de ser posible, Protección, Servicios Comunitarios y Reasentamiento deben compartir el mismo sistema de registro. Esto asegurará la cohesión entre las unidades y hará que sea más accesible toda la información pertinente por considerar en las medidas que se adopten con respecto a los refugiados.

Se abrirá un expediente individual por cada refugiado lo antes posible después de que el ACNUR lo inscriba, a fin de asegurar que todos los documentos y acontecimientos relacionados con la persona en adelante estén debidamente anotados y conservados. A cada refugiado se le asignará un número de identificación único por *ProGres*. Las oficinas también pueden expedir números de referencia separados para el expediente, en particular aquellas que no cuentan con *ProGres*.

⁵ Incluida en el anexo a esta unidad. [Véase la publicación en español en el enlace siguiente: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3889]

Al expediente se agregan todos los documentos relativos al refugiado, incluyendo:

- una hoja de acción que registra todas las medidas adoptadas en relación con el refugiado y el expediente del caso;
- un formulario de inscripción debidamente cumplimentado, si se ha producido la inscripción;
- una copia del pasaporte y/u otros documentos de identidad;
- si el refugiado ha pasado por la determinación del estatuto de refugiado, una copia de la carta de reconocimiento y de la solicitud misma, junto con toda la documentación de respaldo, incluidas las notas de la entrevista;
- toda la correspondencia relacionada con el caso, inclusive las referencias;
- pruebas o documentos proporcionados por el refugiado;
- todos los documentos relacionados con vulnerabilidades particulares;
- la evaluación de la necesidad de reasentamiento;
- notas para el expediente relacionadas con el refugiado; y
- todo registro de conversaciones y entrevistas con el refugiado y otras personas relacionadas con este caso.

Todas las notas estarán fechadas, firmadas y paginadas, e irán claramente señalados el nombre y cargo del funcionario que trabajó en el caso. También se incluirán los registros de toda petición presentada y la correspondencia posterior, incluso correos electrónicos y copias de las notificaciones al refugiado; las copias de los documentos –y las copias de las copias– se marcarán como tales. En caso que las fotografías de los refugiados y los integrantes de la familia no fueran digitales, éstas irán incluidas de forma a prueba de manipulaciones fraudulentas. Esto puede requerir sellos de estampillas en seco o húmedos, cuyo uso también estará restringido y sujeto a SOP especiales como salvaguardia contra el uso indebido. El nombre y número de registro de la persona y la fecha en que se tomó la fotografía irán escritos en el reverso de cada fotografía. Además, la información restringida puede guardarse en el expediente físico en un sobre sellado a prueba de manipulaciones.

Garantías a la seguridad de los archivos

Establecer un procedimiento con salvaguardias para comprobar la entrada y salida de los expedientes.

Garantizar la seguridad de los archivos es importante, no sólo como una salvaguardia contra el fraude y los abusos, sino también para proteger la integridad física y la confidencialidad de la información en los expedientes.

El Representante y los oficiales superiores de Protección son responsables de asegurar que existe un procedimiento claro para comprobar la entrada y salida de los expedientes del registro central. El acceso se limitará a los funcionarios designados. Ningún expediente se mantendrá en las oficinas del personal en ausencia del funcionario, sino que se devolverá al registro central cuando se haya completado la tarea. Únicamente podrá hacerse una excepción si la oficina del funcionario se considera como un lugar seguro.

No habrá ningún expediente en la sala de entrevistas, a menos que el oficial esté presente. Por lo general, no se sacarán los expedientes de la oficina; únicamente en circunstancias especiales y bajo estricta vigilancia, puede un supervisor dar permiso por escrito para extraer los expedientes cuando sea inevitable debido a que, por ejemplo, se hará una entrevista o investigación fuera del local.

Se cargará a un asistente de firmar la entrada y salida de los archivos, anotando en el registro de movimiento de archivos el número de expediente, la fecha y las iniciales o el nombre del funcionario que solicita o devuelve el expediente. Este registro se almacenará electrónicamente en *ProGres*. Algunas oficinas han introducido un sistema electrónico de códigos de barras para ayudar a supervisar los movimientos de los expedientes.

El almacenamiento debe ser en un lugar seguro, con acceso restringido.

Los archivos se almacenarán en gabinetes metálicos seguros, resistentes al fuego, que estarán bajo llave a menos que el asistente encargado de registro esté dando entrada o salida a un expediente. Los gabinetes estarán situados en una sala de registro central, cerrada con llave y el acceso a ésta será restringido. Habrá medidas para garantizar la seguridad de los expedientes y de la sala de archivo en caso de una evacuación o desastre. El Asesor de Seguridad designado en el terreno puede sugerir medidas adicionales.

Los archivos electrónicos estarán protegidos por contraseñas y conservados en *ProGres* y/o en la unidad de disco de la red. Sólo los funcionarios designados tendrán acceso diferenciado, dependiendo de sus funciones. La información relacionada con las personas no estará almacenada en discos de uso personal, sino en el archivo designado en la unidad de disco de la red.

Sólo los expedientes en curso se mantendrán localmente. Los archivos anteriores, que se consideran cerrados, se remitirán a la Sede donde se guardan como registros permanentes, de conformidad con la política de Archivos y Registros del ACNUR, expuesta en la “Guía práctica para el personal en el

terreno sobre la identificación y transporte de registros permanentes a los archivos del ACNUR”⁶.

Cuando se solicita al ACNUR guardar y transmitir documentos de identidad y pasaportes como parte de los preparativos de una salida, se establecen procedimientos especiales.

En algunos casos se solicita al ACNUR **guardar y transmitir los documentos de identidad y de viaje de los refugiados**, como parte de los preparativos de la salida. Normalmente, ésta es una responsabilidad del Estado de reasentamiento o de la OIM, cuando ésta tiene la autoridad y la capacidad. Se establecerán entonces procedimientos especiales para gobernar las gestiones previas a la salida (por ejemplo, la expedición de visados) en consulta con el país de acogida y el Estado de reasentamiento. Todos los documentos de viaje se mantendrán en un lugar seguro, con acceso restringido y, como en el caso de los archivos, se designará a un funcionario para que mantenga un registro central que documente quién accedió al gabinete de seguridad y qué documentos fueron depositados o retirados. Antes de transmitir los documentos a los refugiados, se verificará su identidad como titular legítimo. Se hará una copia del documento y se solicitará al refugiado que la firme para confirmar su recepción. Asimismo, el funcionario que entrega el documento firmará la copia fechada y, al igual que con otros documentos pertinentes, se agregará al expediente físico del refugiado como prueba de la entrega.

Rastreo de los archivos

Un sistema de rastreo y una base de datos facilitan el seguimiento y la supervisión.

Además de mantener y almacenar expedientes individuales, cada oficina debe desarrollar y mantener un sistema de rastreo de los archivos para facilitar el seguimiento y la supervisión de cada caso de reasentamiento. El rastreo periódico de los casos es importante para asegurar que se respeten el seguimiento y los plazos. También ayuda a identificar los obstáculos y destacar las áreas donde se necesita más apoyo o mejoras. Además puede ayudar a garantizar un seguimiento adecuado en caso en ausencia de la persona responsable.

Normalmente, *ProGres*, u otra base de datos si no se dispone de *ProGres*, debe permitir este tipo de rastreo. Por lo tanto, es importante que se mantenga la exactitud de *ProGres* mediante el registro sistemático y expedito de los pasos y acciones en cada caso específico. Garantizar que los datos en *ProGres* están actualizados también ayuda a dar información sistemática a los refugiados, los colegas de la región, la Sede y los países de reasentamiento. También facilita la información estadística.

⁶ UNHCR/FOM/67/2000, 17 de septiembre de 2000. También puede consultar la Sección de Actas y Archivos en la Sede en: archives@unhcr.org.

Para ayudar en el rastreo, *ProGres* permite la búsqueda por una amplia gama de campos de datos, tales como el nombre del solicitante, fecha y lugar de nacimiento, nacionalidad, composición de la familia, fuente de referencia de reasentamiento, fase en el proceso de reasentamiento, decisión más reciente y su fecha, cualquier acción en espera y el responsable del caso. Cualquier otro sistema que se utilice en ausencia de *ProGres* debe proporcionar características de rastreo similares.

Autorización y rendición de cuentas

La autorización debida y la rendición de cuentas son esenciales para procesar el reasentamiento y en general para la buena gestión de una operación.

Transparencia

Designación de un funcionario responsable de las actividades de reasentamiento

Ya introdujimos el concepto de transparencia en la Unidad 4. La transparencia tiene tanto una dimensión interna como una externa. Internamente, se requiere probidad en todos los ámbitos y etapas del proceso de reasentamiento; que cada decisión con respecto a los refugiados y otras personas esté claramente documentada; que *ProGres* (u otra base de datos) se actualice a conciencia con el expediente físico; que sea claro sobre qué base se tomó cada uno de los pasos y la decisión. También debe quedar claro quiénes autorizaron y realizaron las acciones y cuándo lo hicieron. La transparencia interna requiere de reglas y procedimientos claros en cuanto a lo que se debe documentar y figurar en el expediente de un refugiado, tal como se señaló anteriormente con respecto a las consultas, y cómo asegurar la rendición de cuentas. La transparencia externa significa que los refugiados y otros socios estén debidamente informados acerca de las decisiones y acciones del ACNUR, con sujeción a las directrices políticas y de confidencialidad pertinentes.

El oficial responsable del reasentamiento

Designación de un funcionario responsable de las actividades de reasentamiento

Se debe designar a un oficial superior en cada Oficina de país como responsable del reasentamiento. Donde no haya un oficial superior de reasentamiento, la responsabilidad la ocupará un oficial superior de Protección. El Representante debe hacer la designación por escrito e informar al personal de la Oficina, al centro regional, según el caso, y al Servicio de Reasentamiento y la Oficina en la Sede y facilitar los datos de contacto. Este funcionario se encargará de asegurar la debida autorización y seguimiento en todos los casos y será responsable de que se sigan los procedimientos adecuados.

El funcionario encargado del reasentamiento no es responsable de la materialización de cada paso, al igual que el Representante, quien es responsable de todas las actividades de la oficina, no es responsable de la materialización de cada tarea. Sin embargo, el oficial realizará actividades de supervisión, incluidos los controles sobre los casos en cada etapa del procedimiento. Esto ayuda a garantizar la calidad, así como el respeto de los procedimientos y permite la búsqueda de indicios de fraude y abuso, así como de vacíos u oportunidades de mejora. El oficial también debe permanecer atento a las señales de estrés y agotamiento de los miembros del personal y asegurar que tengan acceso a la información y apoyo para manejar la tensión⁷.

Descripciones de puestos de trabajo y términos de referencia

Debe haber descripciones claras de puestos de trabajo y términos de referencia para todo el personal, incluida la orientación sobre las limitaciones en la autoridad.

No obstante, la responsabilidad del reasentamiento no recae sólo en el oficial designado, sino también en cada uno de los funcionarios que toman parte en el proceso. En este sentido, la rápida expansión en las operaciones de reasentamiento dará lugar a la participación de una amplia variedad de “personal”, incluidos los funcionarios de planta, el personal temporal, el personal adjunto en misión o en préstamo y el desplegado⁸. Las responsabilidades de cada miembro del personal y sus líneas de reporte deben estar claramente establecidas en la descripción de su puesto, en los términos de referencia y los objetivos de desempeño. Debe haber una clara división de tareas y responsabilidades, incluidas las responsabilidades de toma de decisiones. Además, todo el personal debe recibir la debida información, capacitación y una orientación clara sobre los procedimientos específicos de los que son responsables y los límites de su autoridad. La formación debe abarcar también las medidas de seguridad, así como las garantías contra el fraude, en particular las medidas que están directamente relacionadas con su trabajo.

En términos ideales, las descripciones de trabajo o términos de referencia de los funcionarios de otras unidades que afectan directamente el reasentamiento, deben reflejar las funciones y responsabilidades relacionadas con el reasentamiento. Ese enfoque también ayudará a reforzar la interdependencia y la cooperación necesarias.

Procedimientos Operativos Estándar

⁷ Véase también la última sección sobre gestión del estrés.

⁸ Como se señaló en la Unidad 2, para el propósito de este Programa de Aprendizaje, a menos que se especifique lo contrario, se hace referencia a todas las personas como miembros del personal, aunque su estado real puede ser diferente.

La Base de los SOP es una herramienta de aplicación diaria.

Los procedimientos estandarizados que se puedan verificar, son una parte importante de la rendición de cuentas y la transparencia y, por tanto, piedra angular de la prevención del fraude. Los SOP no sólo ayudan a asegurar que cada miembro del personal es consciente de sus responsabilidades y de las medidas específicas que debe respetar en todas las acciones, sino que también facilitan la supervisión y rendición de cuentas. Por lo tanto, los Procedimientos Operativos Estándar en general, y la Base de los SOP, en particular, no se deben ver como un esfuerzo que se hace por una sola vez para cumplir con un requisito de información, sino más bien como una herramienta de trabajo a ser adaptada para reflejar los procedimientos específicos aplicados en el día a día de la Oficina. Como se señaló anteriormente, la Base de los SOP sólo representa las normas mínimas y debe complementarse con los procedimientos específicos de la Oficina en una serie de ámbitos. Su introducción representa una importante oportunidad para revisar los procedimientos de la Oficina, y para aclarar dónde existen deficiencias que se deben abordar. Al mismo tiempo, informar a la Sede sobre los SOP es un medio importante para intercambiar buenas prácticas, mejorar la Base de los SOP, así como garantizar la supervisión global. En consonancia con las directrices del ACNUR, cada año los SOP deben revisarse y actualizarse.

Respeto a la confidencialidad de la información

Cada funcionario es responsable de garantizar la confidencialidad de la información personal del refugiado.

Guardar la confidencialidad de la información personal de los refugiados exige la rendición de cuentas del personal y procedimientos de autorización apropiados. Es fundamental respetar las directrices del ACNUR sobre la confidencialidad⁹ en lo que respecta a la información personal de los refugiados. Ésta puede incluir los datos personales básicos, la información sobre los integrantes de la familia, el origen, toda información de la determinación del estatuto de refugiado y cualquier otra sobre el refugiado y sus familiares.

La necesidad de respetar la confidencialidad de la información se basa en el derecho a la privacidad y la protección contra la interferencia ilícita en la vida privada, tal como se establece, *inter alia*, en el derecho internacional de los derechos humanos. En principio, cuando una persona proporciona información personal, sólo autoriza utilizarla para un propósito en particular. Todas las personas tienen derecho a saber qué información personal se recopila, en qué condiciones y con qué

⁹ Directrices del ACNUR sobre el intercambio de información en casos individuales: “Directrices de confidencialidad”, IOM/71/2001/ / FOM/68/2001, 24 de agosto de 2001, documento interno; incluido en el anexo a esta unidad.

fin, y lo que se está haciendo con esta información. Deben tener acceso a ella y ser capaces de corregir cualquier dato erróneo.

Cotidianamente los oficiales del ACNUR tienen un acceso privilegiado a la información personal de los refugiados y otras personas de interés. Éste es el caso del reasentamiento, donde el personal puede consultar en detalle acerca de la situación personal de los refugiados y tener acceso a evaluaciones médicas y psicosociales. El acceso a dicha información se basa en el mandato del ACNUR de proporcionar protección internacional y buscar soluciones duraderas para los refugiados.

Los funcionarios del ACNUR deben asegurarse de que dicha información se utiliza para estos fines solamente y deben obtener el consentimiento del refugiado antes de compartirla con otros. También deben tomar medidas estrictas para proteger la confidencialidad. Esto significa que se debe tener el cuidado apropiado al pasar tal información, tanto dentro del ACNUR como cuando se está compartiendo con terceros, incluidos los socios de reasentamiento. Todo el personal del ACNUR –incluidos los intérpretes, personal adscrito y desplegado, personal de las agencias ejecutoras y otros expertos externos que trabajan para el ACNUR– está obligado por las directrices de confidencialidad, con independencia de su posición formal.

Como se señaló anteriormente, se deben adoptar medidas para garantizar que sólo las personas autorizadas tengan acceso a información como los expedientes de casos individuales o sectores específicos en *ProGres*. Se debe impedir que las personas, incluidos los intérpretes, que no tengan ninguna razón para acceder a dicha información por motivos de trabajo, puedan obtener tal acceso. Para garantizar la seguridad de las comunicaciones con otras oficinas del ACNUR, se deben utilizar los números de expediente, no los nombres propios. Tales medidas son también una importante salvaguardia contra el fraude y el abuso, debido a que es una medida de seguridad útil que los refugiados sepan que algunos funcionarios, tales como los intérpretes, no tienen acceso a la información en el expediente del caso.

Para compartir con terceros la información personal de los refugiados, se requieren exenciones de confidencialidad.

En el interés de promover la protección internacional y la identificación de soluciones duraderas para los refugiados, el ACNUR debe compartir información con terceros. Con respecto a los Estados de reasentamiento, los refugiados están obligados a firmar el FIR, que permite compartir de forma limitada la información individual del caso. Los acuerdos de trabajo que firma el ACNUR con las organizaciones no gubernamentales también deben contener disposiciones específicas sobre el manejo de la información confidencial. No

obstante, los Estados de reasentamiento u otros socios podrán tener deseos legítimos de más información.

Las “Directrices de confidencialidad” del ACNUR contienen las orientaciones específicas con respecto a la información que puede proporcionarse a los Estados de reasentamiento, las ONG, los Estados de acogida y otros, por lo que se deben revisar y seguir cuidadosamente.

El fraude y la lucha contra el fraude

Ya destacamos que el fraude y las medidas para prevenirlo y combatirlo se han convertido en una seria preocupación para los Estados de reasentamiento y el ACNUR por igual. También mencionamos en repetidas ocasiones a lo largo del Programa de Aprendizaje las diferentes garantías contra el fraude. Estas salvaguardias son una parte importante de cualquier marco de lucha contra el fraude. Identificar y ayudar a prevenir el fraude no es sólo responsabilidad de la administración, sino también de todo el personal. En esta sección vamos a examinar el fraude más de cerca y las formas que puede adoptar, así como algunas medidas adicionales de protección.

En términos generales, el fraude es la tergiversación de los hechos para obtener beneficios personales.

Definición de fraude de reasentamiento

Fraude de reasentamiento es el que se comete en el contexto de la tramitación de reasentamiento, y puede incluir el fraude cometido en una fase anterior de la determinación de la condición de refugiado. Con fines operativos, esto se puede definir como **“la tergiversación intencionada o la ocultación de hechos o pruebas materiales para el proceso de reasentamiento con la intención de obtener el reasentamiento u otro tipo de beneficio para el refugiado en cuestión o para otra persona que de otro modo no tendría derecho a ser reasentada ni a obtener tal beneficio”**.¹⁰

El fraude puede ocurrir en cualquier momento durante el proceso de reasentamiento, a partir de la primera inscripción en adelante, y por lo tanto es una cuestión que corta transversalmente. Puede afectar el proceso de reasentamiento mismo o tomar la forma de explotación fuera del proceso de reasentamiento. Puede que implique al ACNUR directamente, o a cualquiera de los socios de reasentamiento, el país de

¹⁰ *Política y directrices de procedimiento: para abordar los fraudes de reasentamiento cometidos por refugiados*, UNHCR/IOM/008/FOM/010/2008. [En español véase ACNUR, Servicio de Reasentamiento, marzo de 2008, p. 2., disponible en línea en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7066.pdf>.]

acogida, los refugiados, así como a ciudadanos locales. Por lo tanto, es importante que se adopte un enfoque integral para abordar el fraude.

Tipos de fraude

Es útil para el ACNUR distinguir entre los fraudes internos y externos, aunque puede darse una combinación de ambos.

Fraude interno

El fraude de reasentamiento interno se produce cuando funcionarios del ACNUR:

- elaboran solicitudes de asilo falsas o evaluaciones de necesidades de reasentamiento falsas;
- alteran, sustituyen, borran o eliminan información y/o documentos del expediente, o añaden o eliminan fotos del archivo;
- introducen información incorrecta o alteran información o fotos en *ProGres*;
- dan acceso a los trámites o tramitación preferencial;
- pierden o destruyen deliberadamente un expediente de caso;
- falsifican un informe o embellecen una petición con base en el conocimiento de casos “exitosos”, en lugar de informar o interpretar lo que dice el refugiado;
- aconsejan a los refugiados y otras personas de interés antes de la entrevista;
- facilitan certificados médicos falsos;
- cobran una cuota para entrar en una oficina del ACNUR o para poner a los solicitantes en una lista de entrevista o para recibir información.

Generalmente esas acciones fraudulentas se realizan a cambio de una tarifa, favores u obsequios. El fraude, sin embargo, también puede implicar un tratamiento preferencial si hay conflicto de intereses (por ejemplo, cuando hay una relación personal con el beneficiario)¹¹.

¹¹ Las relaciones personales con los refugiados y otros beneficiarios son problemáticas, ya que implican una relación de poder desigual y, por lo tanto, son fácilmente objeto de explotación. El funcionario será percibido siempre como quien tiene poder sobre los refugiados y estos pueden sentirse obligados a ofrecer favores, incluidos los de carácter sexual, con el fin de obtener ciertos beneficios o para evitar repercusiones negativas. Véase también el *Código de Conducta del ACNUR* y las *Notas sobre el Código de Conducta*, UNHCR/IOM/60/2002//FOM/56/2002, 14 de octubre de 2002, incluidos en el anexo a esta unidad.

Fraude externo

El fraude externo puede ser cometido por los refugiados, los solicitantes de asilo, los delincuentes, los funcionarios del gobierno de acogida, los funcionarios gubernamentales del área de reasentamiento, el personal de la OIM o las ONG u otros, y puede referirse a:

- **El fraude en la identidad** ocurre cuando se inventa una identidad o un impostor asume la identidad de una persona real. Pueden faltar documentos de respaldo o presentarse documentos fraudulentos. En cualquier etapa del proceso un refugiado podría “comprar” el turno de una entrevista o una salida y tomar el lugar de un refugiado a quien se le ha reconocido la necesidad de reasentamiento. También puede ocurrir que se remplace una evaluación médica con el propósito de ocultar ciertas condiciones que se cree que podrían demorar el reasentamiento. Una situación más compleja se produce cuando un refugiado asume identidades múltiples y luego vende las identidades sobrantes y las plazas que no necesita. El fraude en la identidad es siempre motivo de preocupación, sobre todo cuando permite que los criminales de guerra u otras personas excluibles y carentes de mérito se beneficien del reasentamiento.
- **La composición de la familia** es uno de los ámbitos donde hay más probabilidades de que se cometa fraude. Puede implicar matrimonios de conveniencia o relaciones ficticias, como cuando se reclama a parientes lejanos como hijos directos. También se pueden agregar integrantes ficticios de la familia; sustituir niños a cambio de dinero o bajo coacción, o “perder” o esconder a un miembro de la familia para conseguir una mejor oportunidad de reasentamiento (como cuando una mujer espera beneficiarse de la categoría de mujer en riesgo con el argumento de que su marido está muerto o desaparecido). El fraude en la composición de la familia puede producirse en una fase temprana del proceso, a fin de obtener el aumento de las raciones de asistencia. No obstante, también puede ocurrir en cualquier etapa posterior, para obtener el reconocimiento o el reasentamiento o para aprovechar los programas de reunificación familiar aparte del reasentamiento.
- **El soborno** con dinero, favores o regalos de funcionarios del ACNUR o de otras personas que participan en el proceso de reasentamiento;
- **Falsedad material** en relación con la solicitud de asilo o las necesidades de reasentamiento, ya sea con historias falsas o la omisión de hechos relevantes que podrían, por ejemplo, dar lugar a consideraciones de exclusión.

Los perpetradores también pueden basarse en documentos parcial o totalmente fraudulentos o sustituir los originales para apoyar el fraude. A veces los documentos pueden ser legítimos, pero han sido emitidos de forma fraudulenta.

Fraude mezclado o complejo

El fraude de reasentamiento mezclado o complejo se produce cuando elementos internos y externos confabulan para cometerlo. También puede involucrar a toda una empresa criminal, que está en capacidad de poner en peligro la seguridad general del personal del ACNUR¹².

Planes de explotación del reasentamiento

También puede haber planes de explotación en los que personas o grupos de personas, conocidos como “agentes” o “facilitadores”, pueden afirmar falsamente tener vínculos con el ACNUR y la capacidad de garantizar que los refugiados u otras personas obtengan reasentamiento. Tales fraudes pueden implicar dar entrenamiento a los refugiados sobre solicitudes falsas o prometerles documentos falsos, espacios de entrevista, o un lugar en el siguiente grupo de salida.

Generalmente se ofrecen estos servicios a tarifas considerables. Para ayudar a convencer a las posibles víctimas, los defraudadores pueden mostrar fotos suyas con personal del ACNUR; portar tarjetas y etiquetas de identificación fraudulentas; conducir vehículos con placas falsas de Naciones Unidas; usar señales y logotipos falsos del ACNUR o incluso instalar falsas oficinas del ACNUR. También pueden afirmar falsamente ser una ONG que trabaja con el ACNUR en las referencias de reasentamiento.

Prevención del fraude

La prevención del fraude debe abordar tres elementos: la oportunidad, la motivación y las presiones particulares, y la racionalización.

Los esfuerzos para reducir el fraude son más eficientes cuando se centran en la prevención. Para prevenir el fraude, es útil comprender las situaciones en las que tiene más probabilidades de ocurrir. Tres de los elementos que contribuyen al fraude son:

- **la oportunidad:** sistemas y procedimientos débiles o una supervisión limitada de los gerentes, permiten que las

¹² Véase, por ejemplo, la *Investigación de las acusaciones de contrabando de refugiados en la Oficina Regional de Nairobi de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados*, Informe del Secretario General sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, A/56/733, 21 de diciembre de 2001, incluido en el anexo a esta unidad.

personas puedan obtener grandes beneficios con poco riesgo;

- **la motivación o presiones particulares:** los funcionarios pueden enfrentar determinadas presiones de índole financiera, personal o familiar; los refugiados pueden esperar beneficios considerables por haber sido reconocidos como refugiados o para el reasentamiento; los agentes externos pueden esperar una ganancia financiera considerable;
- **la racionalización:** por ejemplo, la creencia de que el sistema es injusto o que las actividades fraudulentas o carentes de ética no son ilegales; el personal también puede justificar sus acciones con su descontento con el ACNUR o su supervisor.

Será muy útil apuntar los esfuerzos de prevención del fraude hacia esos tres elementos, pero son más fáciles de aplicar las intervenciones que se centran en los controles internos.

En cada oficina debe haber un punto focal contra el fraude.

Los puntos focales contra el fraude, que se han establecido en el Servicio de Reasentamiento en la Sede así como en los centros regionales, deben mantenerse al corriente de los posibles casos de fraude. Además, el Representante nombrará un punto focal y/o un comité de lucha contra el fraude en cada oficina. Sin embargo, es responsabilidad de *todos* los miembros del personal abordar el fraude y mantener la integridad de las actividades del ACNUR.

Medidas internas

Muchas de las salvaguardias destacadas a lo largo de este Programa de Aprendizaje y los elementos mencionados para asegurar la buena gestión de un programa de reasentamiento, constituyen el fundamento de un sólido plan de lucha contra el fraude.

Las medidas más eficaces para prevenir el fraude deben seguir cuidadosamente los SOP, y permitir la transparencia, la adecuada autorización y la rendición de cuentas.

Esto incluye la correcta aplicación de la Base de los SOP; la garantía de procedimientos de reasentamiento transparentes y objetivos, con la adecuada rendición de cuentas y autorización; definición clara de las responsabilidades de todo el personal; la garantía de que los sistemas de gestión de archivos y de rastreo permiten reconstruir cada paso dado y cada medida tomada, incluyendo quién hizo qué y en qué momento, a la vez que se garantiza el respeto de la confidencialidad de la información, y tener un buen liderazgo y supervisión del personal directivo superior, incluso a través de controles puntuales. Además de los controles aleatorios periódicos, anualmente deben revisarse las prácticas y procedimientos y el cumplimiento de los pasos.

ProGres también dispone de importantes capacidades de lucha contra el fraude, con su capacidad para almacenar fotografías digitales y datos biométricos (huellas dactilares, por ejemplo), así como su capacidad de rastrear quién ha hecho qué cambios. El acceso a *ProGres* y a cualquier otro sistema computarizado se debe basar en el uso de contraseñas y, como una garantía adicional, el Administrador de Datos de *ProGres* debe tener instrucciones de presentar un informe semanal de los expedientes al oficial responsable en el caso de que se hayan cambiado o actualizado fotos y/o otros campos de datos clave. Los campos de datos clave incluyen género, fecha de nacimiento, origen étnico y nacionalidad. El oficial responsable podrá entonces dar prioridad a la comprobación puntual de estos archivos por manipulación o fraude.

La falta de aplicación activa de cualquiera de estos factores puede indicar un mayor riesgo de fraude.

Los buenos gerentes deben centrarse también en conocer a su personal y proporcionarles orientación y apoyo, incluso en situaciones personales difíciles, para ayudar a contrarrestar las presiones particulares que podrían orillar a los funcionarios a actividades fraudulentas. Otro elemento importante de la estrategia del ACNUR es la formación y la sensibilización, como a través de este Programa de Aprendizaje. El personal debe saber qué acciones son ilegales y contrarias a la ética y debe entender con claridad las consecuencias del fraude¹³.

Los intérpretes pueden sufrir presiones especiales de la comunidad refugiada.

Como se señaló en la Unidad 4, los intérpretes pueden ser objeto de presiones especiales por parte de la comunidad de refugiados, ya que con frecuencia son del mismo origen o similar y ellos mismos pueden ser refugiados (aunque normalmente se debe evitar la contratación de refugiados como intérpretes) y en general se les paga salarios muy bajos. Algunas oficinas han reconocido la experiencia de los intérpretes e introducido prácticas de contratación y salarios competitivos. En general, para evitar el fraude, se deben adoptar las siguientes medidas:

- asignar intérpretes a los funcionarios cuando se programan las entrevistas (esto también ayuda a garantizar la calidad de cada intérprete);
- establecer relaciones de trabajo profesionales positivas con todos los intérpretes;

¹³ Véanse a este respecto los *Procedimientos y medidas disciplinarios*, UNHCR/IOM/38/2002//FOM/36/2002, 30 de mayo de 2002, incluidas en el anexo a esta unidad.

- disuadir al personal de fraternizar con los intérpretes (dentro y fuera de la oficina);
- disuadir a los intérpretes de fraternizar con los refugiados fuera de la oficina;
- realizar controles adecuados antes de la contratación, incluidos los controles policiales, de referencia y de educación o calificación profesional;
- proporcionar a los intérpretes orientación, formación con respecto a la conducta y responsabilidades, y supervisión;
- asesorar a los intérpretes a que informen de todo contacto inapropiado que se les haga;
- impedir la participación repetida de un intérprete en el caso de un mismo solicitante;
- prohibir el acceso de los intérpretes a los expedientes y a la sala de archivo, así como a *ProGres*;
- restringir el acceso de los intérpretes y el uso de teléfonos móviles mientras se encuentren en servicio; y
- reconocer la experiencia de los traductores e intérpretes, introducir políticas y prácticas de contratación eficaces y competitivas y “profesionalizar” el servicio, garantizando que se ofrecen salarios y beneficios adecuados.

Los intérpretes estarán sujetos a la misma supervisión y control de rendimiento como el resto del personal. Los entrevistadores estarán autorizados a detener cualquier entrevista si perciben comportamientos sospechosos de los intérpretes. El personal debe consultar las directrices del ACNUR para la contratación, capacitación, supervisión y condiciones de servicio de los intérpretes¹⁴. Las consideraciones adicionales fueron cubiertas en la Unidad 4.

Los guardias son claves para tener acceso al ACNUR, pero a menudo se les pagan sueldos muy bajos.

Los guardias pueden igualmente ser objeto de presiones especiales. Ellos guardan el acceso a los locales del ACNUR, pero por lo general se les pagan sueldos relativamente bajos. Posibles buenas prácticas para la salvaguardia contra la corrupción y el fraude incluyen que se les exija a los guardias:

- no fraternizar con los intérpretes o refugiados dentro o fuera de la oficina;
- informar de todos los intentos de acercamiento realizados dentro o fuera de la oficina;

¹⁴ Véase UNHCR/IOM/005/2009 - UNHCR/FOM/005/2009, “La interpretación en el contexto de los refugiados: Directrices para la contratación, formación, supervisión y condiciones de servicio de los intérpretes” (19 de enero de 2009) en el enlace: <http://intranet.hcrnet.ch/SUPPORT/POLICY/IOMFOM/2009/iom00509.htm>

- someterse a una comprobación policial antes de la contratación;
- mantener altos estándares de integridad y profesionalismo en el desempeño de sus funciones, que incluye la responsabilidad de proteger la labor del ACNUR, facilitando el acceso seguro y digno de los refugiados al local cuando solicitan la asistencia de la Oficina; y
- estar sujetos a un mecanismo de denuncia confidencial que ponga a disposición la Oficina.

Como con el personal, los guardias deben ser objeto de un seguimiento regular, control y observación, y pueden también utilizarse cámaras de seguridad.

Medidas externas

Una parte importante de cualquier plan de lucha contra el fraude la constituyen los esfuerzos externos para destacar la importancia de la sensibilización contra el fraude, las medidas para prevenir y combatir el fraude, la formación de los socios de reasentamiento y la garantía de comunicaciones periódicas sobre las actividades relacionadas con el reasentamiento. Como hemos visto en la Unidad 3, los acuerdos con los socios externos de reasentamiento, como las ONG, deben incluir medidas específicas de salvaguardia contra el fraude (como la capacitación), así como especificaciones claras de los papeles que juegan todos los actores.

Elementos clave para prevenir el fraude: gestión de las expectativas; estrategia sólida de comunicaciones y reuniones periódicas de información; actualización con todos los socios de reasentamiento.

Una estrategia de comunicación para transmitir mensajes clave sobre el reasentamiento a los refugiados, como se indicó en las Unidades 3 y 4, debe ayudar a prevenir el fraude y manejar las expectativas. Además de proveer información general, es esencial dar asesoramiento continuo y adecuado a los refugiados para abordar el fraude. También es importante que la comunidad refugiada entienda las posibles consecuencias del fraude en la disponibilidad general de las actividades de reasentamiento y que la población local sepa que el reasentamiento sólo está destinado a las personas de interés para el ACNUR.

Como vimos en la Unidad 3, los mensajes clave incluyen la información sobre el fraude, lo que supone el fraude (por ejemplo, la falsificación de la composición familiar), el deber de abstenerse del fraude y el hecho de que todos los servicios del ACNUR son gratuitos. Estos mensajes deben ser claros, y visibles y difundirse mediante las diversas herramientas disponibles para campañas de información masiva. También se debe advertir a los refugiados contra todo ofrecimiento de asistencia fraudulento. La información sobre cómo y cuándo

acceder al ACNUR y los mecanismos de denuncia mencionados antes para los refugiados y otros beneficiarios, también deben ayudar a reducir la incidencia de fraude¹⁵. El ACNUR también ha introducido su *Política y directrices de procedimiento: para abordar los fraudes de reasentamiento cometidos por refugiados*¹⁶. Estas directrices pretenden armonizar los procedimientos para el manejo de situaciones de sospecha de fraude por parte de los refugiados en las actividades de reasentamiento del ACNUR, incluso para la realización de investigaciones y la imposición de sanciones.

Destacamos la composición de la familia como un ámbito que puede ser especialmente vulnerable al fraude, y subrayamos la importancia de los controles de identidad. La verificación de la composición de la familia y la identidad contra los registros de inscripción debe llevarse a cabo en las etapas claves, desde el registro inicial en adelante, incluso antes de la salida para reasentamiento. El personal debe también permanecer vigilante de cualquier otro cambio significativo, por ejemplo, a la solicitud de refugiado o los datos personales.

Todo el personal debe estar consciente de que puede estar expuesto a posibles defraudadores o explotadores, incluidos los no refugiados, cuando se encuentra con lo siguiente:

Tipos de conducta que pueden estar relacionadas con el fraude

- exceso de adulación;
- personas que dicen conocer a gente importante;
- sobornos sutiles, tales como ofrecimientos de pagar comidas o regalos;
- historias de antecedentes confusas; evasiones y acusar a otros de paranoia o desconfianza;
- solicitudes precipitadas y urgentes que no permiten tiempo para pensar;
- intentos de ejercer control;
- intentos de aislar a uno del resto del personal de la oficina;
- solicitudes de acceso físico a la oficina para visitas personales innecesarias, acceso preferencial a la información, o favores;
- solicitudes para tomarse fotografías juntos, en especial cerca de puntos identificados con la Oficina.

¹⁵ Véase la sección sobre el manejo de las consultas.

¹⁶ Véase *Política y directrices de procedimiento: para abordar los fraudes de reasentamiento cometidos por refugiados*, UNHCR/IOM/008//FOM/010/2008, 9 de marzo de 2008; incluido en el anexo de esta unidad. [En español véase ACNUR, Servicio de Reasentamiento, marzo de 2008, disponible en línea en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7066.pdf>.]

Otras medidas de protección contra el fraude externo, que está llevando a cabo el ACNUR con los socios, incluyen:

- informes de antes y después sobre las misiones de selección de los Estados de reasentamiento;
- formularios de informes estandarizados para las ONG basadas en los países de reasentamiento, incluidos los informes sobre las entrevistas con refugiados posteriores al reasentamiento;
- procesos conjuntos de mapeo y análisis de la exposición al fraude, incluyendo definiciones y listas de indicadores de fraude;
- investigaciones conjuntas;
- campañas conjuntas de capacitación e información;
- grupos de trabajo específicos contra el fraude con los Estados de reasentamiento; y
- desarrollo de herramientas adicionales para ayudar en la protección contra el fraude y para determinar el riesgo de exposición al fraude.

Hacer frente al fraude y las denuncias de fraude

Una parte importante de la vigilancia en la lucha contra el fraude es fomentar la información. Si bien los procedimientos contra el fraude interno y externo pueden variar, en ambos casos deben tomarse medidas apropiadas para proteger a las personas que lo denuncian. Siempre deben mantenerse confidenciales los nombres de las personas que presentan denuncias fundamentadas de fraude, así como los detalles de las denuncias hasta que finalice una investigación.

Fraude interno

Indicadores de que puede haberse producido fraude

Los funcionarios deben estar alerta ante los siguientes indicadores clave:

- expedientes en los que un funcionario parece ser responsable de más de una etapa del trámite y la toma de decisiones, sin respetar los requisitos de autorización regulares;
- funcionarios que consulten o manifiesten interés acerca de expedientes con los que no tienen una relación de trabajo;
- expedientes demorados por períodos excesivos (lo que sugiere la posible expectativa de un soborno), así como expedientes que se mueven con demasiada rapidez (sugiere un trato preferencial);

- expedientes en los que falta información clave o firmas o son ilegibles;
- documentación excesiva o inusual en el expediente;
- anomalías de procedimiento.

Si bien estos indicadores por sí solos no confirman que se haya cometido fraude, muestran que puede estar justificado dar un mayor seguimiento. Tales incidentes se deben someter a la atención del oficial responsable. El mecanismo de denuncia introducido arriba, también puede dar lugar a denuncias de fraude o mala conducta por el personal del ACNUR.

Procedimiento para tramitar las denuncias recibidas

Las denuncias que se reciben directamente por el mecanismo de quejas están sujetas a un procedimiento especial. Dos personas deben estar presentes cada vez que se abre una caja de quejas, lo que se hará con base en una programación regular. La Base de los SOP especificará cómo se maneja la información contenida en las cajas; puede requerir, por ejemplo, la presencia de un funcionario internacional, a menudo el oficial responsable, mientras las denuncias se registran e inscriben. El registro, con la información sobre la tramitación de la queja, se mantendrá en un lugar seguro con acceso restringido.

La Oficina del Inspector General desempeña un papel clave cuando hay denuncias contra el personal.

Cuando se presentan denuncias de fraude ante el personal del ACNUR, deben estar debidamente documentadas e informadas. Es obligatorio incluir los detalles de los presuntos fraudes, con los nombres y fechas. Todos los funcionarios tienen la obligación de responder a las denuncias de fraude que se hacen de su conocimiento, independientemente de su grado y función. Se comunicarán las posibles faltas de conducta al director, al Representante o al Jefe de Misión, o al oficial responsable, quien debe informar inmediatamente a la **Oficina del Inspector General (OIG)** en la Sede, así como al Servicio de Reasentamiento, con:

- una evaluación inicial de credibilidad de la fuente, incluidos los motivos o pruebas para dicha evaluación;
- la medida en que la información es específica y puede ser fechada;
- la existencia de cualquier prueba de respaldo;
- la medida en que el presunto fraude ha dado lugar a daños (materiales, financieros, o de la credibilidad y la imagen de la Oficina), si los hubiera.

Tales acusaciones se pueden presentar directamente y en forma confidencial a la OIG en la Sede.

Fax confidencial:	+41-22-739-7380
Correo electrónico confidencial:	inspector@unhcr.org
Línea telefónica directa:	+41-22-739-8844

La OIG evaluará entonces la información recibida para juzgar su credibilidad y si la queja es de su competencia. Si decide investigar el asunto, se le informará al funcionario que facilitó la información o el gerente que la proporcionó, en un plazo de 30 días. El gerente puede ser llamado a ayudar en las investigaciones.

También se le puede solicitar asesoramiento previo a la OIG. El nombre de la fuente se mantendrá confidencialmente y sólo se podrá divulgar en caso de que los procedimientos administrativos, disciplinarios o judiciales lo requieran, con la aprobación de la fuente y del Inspector General. También se debe registrar si la fuente teme cualquier tipo de represalias por haber denunciado el fraude, porque la represalia en sí misma es una mala conducta y el Inspector General puede recomendar al Alto Comisionado medidas inmediatas de protección. Si se trata de una denuncia anónima, la OIG investigará si está corroborada por hechos establecidos en forma independiente.

Además de las investigaciones específicas para dar seguimiento a las reclamaciones por mala conducta, incluyendo el fraude, la OIG también lleva a cabo inspecciones para comprobar el grado de eficacia con que se están llevando a cabo las políticas y directrices en una Oficina. Estas inspecciones pueden incluir también un mandato específico para tratar temas concretos. Tales investigaciones son una herramienta adicional para ayudar a identificar factores de riesgo de fraude y medidas para combatirlo¹⁷.

Medidas externas

El mismo mecanismo de quejas introducido anteriormente, debe servir también como una importante fuente de informes de fraude cometidos por personas ajenas al ACNUR, como los refugiados, los ciudadanos locales o los socios. En el examen de las características del fraude será de utilidad una mayor cooperación con los socios de reasentamiento, incluidos los Estados de reasentamiento, la OIM, las ONG y otros. La

¹⁷ Para más detalles, véase *El papel, las funciones y el modus operandi de la Oficina del Inspector General*; UNHCR/IOM/54/2005/FOM/54/2005, 3 de noviembre de 2005; incluido en el anexo a esta unidad.

posibilidad de fraude, cómo prevenirlo y cómo tratar con él una vez que se produce, debe debatirse regularmente en las reuniones de reasentamiento.

La OIG no suele participar en las acusaciones que sólo afectan a personas ajenas al ACNUR. Tales denuncias, sin embargo, se deben informar al Representante o Jefe de Oficina, quien podrá solicitar asesoramiento adicional de la OIG. En casos específicos, el ACNUR se pondrá en contacto con las autoridades locales competentes para investigar incidentes de fraude externo.

En caso de que los refugiados estén implicados en el fraude, se seguirán procedimientos de investigación específicos.

Como se señaló en la Unidad 4, cuando haya refugiados implicados en el fraude, se suspenderá la tramitación del caso. Los funcionarios deben referirse también a la política y directrices de procedimiento para abordar los fraudes de reasentamiento cometidos por refugiados, que figura en el anexo a esta unidad. En las situaciones en que un presunto fraude podría menoscabar una presentación de peticiones de reasentamiento del ACNUR a un determinado Estado, éste debe ser debidamente informado. Se entrevistará a los refugiados en cuestión, con fines de investigación y para darles una oportunidad razonable de responder a las acusaciones. La entrevista será grabada en su totalidad, ya sea por escrito o en cintas de audio, y se requerirá el consentimiento de los refugiados. También será necesario un informe completo de la investigación, incluidas las recomendaciones o cualquier sanción. Un Representante o su delegado examinarán ese informe, y también debe ser objeto de una revisión automática por parte del centro regional de reasentamiento o de la Sede. Cualquier sanción contra los refugiados debe tener en cuenta la gravedad del fraude cometido y la necesidad de protección de la persona. Deben seguirse la política y directrices de procedimiento del ACNUR para abordar los fraudes cometidos por refugiados¹⁸.

Cuando existe sospecha de que una agencia ejecutora o una ONG han cometido fraude, la Oficina y la Sección de Asuntos Jurídicos (LEA) en la División de Gestión de Recursos Humanos (DHRM) pueden dar más asesoramiento u orientación. En algunos casos, la incidencia del fraude puede conducir a un proceso penal. En tales casos, siempre debe consultarse a la Sección de Asuntos Jurídicos, junto con el Servicio de Reasentamiento y la Oficina.

¹⁸ Véase *Política y directrices de procedimiento: para abordar los fraudes de reasentamiento cometidos por refugiados*, UNHCR/IOM/008//FOM/010/2008, 9 de marzo de 2008; incluido en el anexo de esta unidad. [En español véase ACNUR, Servicio de Reasentamiento, marzo de 2008, disponible en línea en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7066.pdf>.

Gestión del estrés

La gestión del estrés merece mención como un componente esencial de la buena administración de una operación de reasentamiento. El reasentamiento es una tarea de trabajo intensivo y las entrevistas y sesiones de asesoramiento pueden ser especialmente exigentes, ya que el personal está expuesto a la frustración y el descontento de los refugiados. Estos, a su vez, están en condiciones de mucha tensión, después de haber sido objeto de persecución o violencia indiscriminada, de haber sido forzados a huir y dejar atrás familia y hogar y de encarar la incertidumbre de su situación y su futuro.

La insuficiencia de personal y recursos y/o la acumulación de casos, así como las presiones para reducir los retrasos, también se suman al estrés. Los altos índices de tensión no sólo reducen la capacidad del personal de escuchar, comprender y evaluar las historias y testimonios de los refugiados, sino que también hacen más probable que los lleve a tomar atajos en los procedimientos, a hacer caso omiso de las salvaguardias y las medidas de seguridad e ignorar las señales de fraude. También puede producir trauma, desgaste y amenazas a la seguridad del personal. Por lo tanto, es importante identificar las señales de estrés, idealmente antes de que se desarrollen manifestaciones más serias.

Todos los funcionarios deben ser entrenados para reconocer los síntomas de estrés, ya sea físico, psicológico y emocional, o de comportamiento. Los síntomas pueden incluir:

Reconocimiento de los síntomas de estrés

- *físico*: dolores de cabeza, aceleración de los latidos del corazón, fatiga intensa, dificultad para concentrarse;
- *psicológico y emocional*: ansiedad, miedo, preocupación excesiva e identificación con las víctimas, tristeza, ira, impotencia;
- *comportamiento*: hiperactividad, incapacidad de descansar o relajarse, períodos de llanto, aislamiento social, contacto limitado con otras personas, uso de drogas y/o alcohol.

Estar informado y consciente de cómo lidiar con el estrés es una parte importante de la promoción del bienestar. Las técnicas para lidiar con el estrés incluyen:

Técnicas para reducir el estrés

- reconocer que una tarea particular es estresante y hacer uso del auto estímulo para completarla;
- asegurarse de dormir suficiente y adecuadamente;
- dejar tiempo para el ocio, así como el ejercicio;

- utilizar técnicas de relajación, como el yoga;
- comer regularmente una dieta balanceada;
- evitar el consumo excesivo de alcohol, cafeína y nicotina; y
- asegurar que el trabajo se realice con eficacia, eficiencia y seguridad y que las prioridades se establecen adecuadamente.

Todo el personal debe tomar las medidas necesarias para prevenir y reducir al mínimo el estrés, y para detectarlo en los colegas.

Los Representantes, los oficiales responsables de las actividades de reasentamiento y otros miembros del personal deben permanecer vigilantes para detectar en los colegas los signos perjudiciales del estrés. Las medidas para reducir la tensión en la Oficina incluyen:

- crear y mantener un ambiente de trabajo agradable;
- supervisar las cargas de trabajo y las prioridades en las tareas y garantizar que el personal tome descansos y tenga la oportunidad de comer adecuadamente;
- organizar un espacio de recreo o una esquina para tomar café;
- realizar reuniones periódicas del equipo, posiblemente diarias, para pedir información sobre actividades particularmente estresantes. Estas reuniones también pueden utilizarse para analizar el impacto del estrés en general;
- tomar el tiempo para dar seguimiento privado al personal que pueda verse afectado; y
- predicar con el ejemplo.

En los casos en que la falta de recursos y los retrasos son una fuente de estrés, puede ser necesario garantizar que los recursos adecuados estén disponibles, incluyendo *inter alia* a través de la dependencia en los programas de despliegue indicados en la Unidad 2.

UNIDAD 6

Tareas

Ejercicio 1:

Por favor, lea los siguientes documentos:

- Capítulo 8 del *Manual de Reasentamiento*, sobre “La gestión del reasentamiento en las oficinas del terreno”, noviembre de 2004 (por favor tenga en cuenta que algunas de las secciones han sido sustituidas por la nueva Base de los SOP).
- *Base de los Procedimientos Operativos Estándar (SOP)*, 20 de junio de 2007, Sección II, relativa a la “Gestión del reasentamiento y mitigación de riesgos”.
- *Gestión de las actividades de protección: Responsabilidades del personal del ACNUR*, UNHCR/IOM/25/2002//FOM/24/2002, 15 de marzo de 2002.
- *Normas Procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR*, Unidad 2.
- *El papel, las funciones y el modus operandi de la Oficina del Inspector General*, UNHCR/IOM/54/2005//FOM/54/2005, 3 de noviembre de 2005.
- *Procedimientos y medidas disciplinarias*, UNHCR/IOM/38/2002//FOM/38/2002, 30 de mayo de 2002.
- *Directrices del ACNUR sobre el intercambio de información en casos individuales: “Directrices de confidencialidad”*, IOM/71/2001//FOM/68/2001, 24 de agosto de 2001.
- *Investigación de las acusaciones de tráfico de refugiados en la Oficina Regional de Nairobi de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados*, Informe del Secretario General sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, A/56/733, 21 de diciembre de 2001.
- *Política y directrices de procedimiento: para abordar los fraudes de reasentamiento cometidos por refugiados*, UNHCR/IOM/008/2008//FOM/010/2008, 9 de marzo de 2008.

Opcional:

Es posible que también desee examinar:

- *Código de Conducta y notas explicativas del ACNUR* (noviembre de 2004). [Publicado en español en junio de 2004 y disponible en línea en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3871.pdf>]
- “La interpretación en el contexto de los refugiados: Directrices para la contratación, formación, supervisión y condiciones de servicio de los intérpretes”, UNHCR/IOM/005/2009 – UNHCR/FOM/005/2009, disponible en inglés en: <http://intranet.hcrnet.ch/SUPPORT/POLICY/IOMFOM/2009/iom00509.htm>

Ejercicio 2:

Revise y actualice la Base de los SOP para su país de operación e identifique las áreas de mejora. Además, es posible que desee identificar áreas donde la Base de los SOP puede mejorarse. En la medida de lo posible, discuta este ejercicio con otros colegas de Reasentamiento y Protección.

Ejercicio 3:

Con base en sus lecturas a lo largo del Programa de Aprendizaje, en particular los materiales mencionados arriba, evalúe dónde está su Oficina en términos de sensibilización y prevención del fraude; complete primero las herramientas facilitadas y elabore luego sobre las mejores prácticas y algunas de las principales debilidades que haya identificado. En la medida de lo posible, discuta sus respuestas con otros colegas de reasentamiento y protección:

- *Cuadro taxonómico del fraude de reasentamiento*
- *Herramienta para ayudar a las oficinas a evaluar su exposición y vulnerabilidad*
- Hoja de trabajo para elaborar sobre los principales puntos débiles o las mejores prácticas.

Ejercicio 4:

Se le presentarán cuatro estudios de caso. Lea cuidadosamente cada uno y responda a las siguientes preguntas:

- ¿Qué tipo de fraude es?
- ¿Quién cometió el fraude?
- ¿Cómo reconoce este tipo de fraude?
- ¿Cómo respondería a este tipo de fraude?
- ¿Cómo puede prevenir este tipo de fraude?

Por favor, entregue sus respuestas al administrador designado del Programa de Aprendizaje.