

# Revigorizando el reasentamiento: realidades cambiantes demandan enfoques cambiados

por John Fredriksson

*Los eventos del 11 de septiembre de 2001 tuvieron repercusiones inesperadas para refugiados en lugares lejanos. La más dramática de todas ha sido el re-enfoque de los intereses internacionales en la grave situación del pueblo afgano.*

**C**on un nuevo gobierno interino, más de 3.5 millones de refugiados afganos en Irán y Pakistán tienen ahora la esperanza de que podrán retornar y reconstruir sus hogares y comunidades.

Otros refugiados, sin embargo, tienen una vez más sus vidas en suspenso. Los pocos afortunados que han podido asegurar un lugar en los limitados programas de reasentamiento, en países de occidente, vieron peligrar su futuro cuando se cancelaron o desviaron los vuelos después del 11 de septiembre. Los EE.UU. canceló su programa (el más grande a nivel mundial) justo después del 11 de septiembre, impidiendo el ingreso a más de 22,000 refugiados, a quienes ya se había aprobado el ingreso al país. El programa estadounidense de reasentamiento ha estado bajo estricto escrutinio, a la vez que las medidas de seguridad y los esfuerzos por reforzar las fronteras se ha incrementado; restringiendo también el acceso al asilo. Este fue de hecho el único programa de migración de los EE.UU. que se cerró completamente por meses, mientras que las visas para viajeros de negocios, turistas, estudiantes y otros inmigrantes legales continuaban siendo emitidas. Para finales de diciembre de 2001, habían arribado a los EE.UU. menos de 800 de los 14,000 refugiados proyectados para el primer trimestre del "año de reasentamiento" que se inició en Octubre. En el 2002, los reasentamientos en los EE.UU. probablemente caerán por debajo de las 45,000 admisiones, el número más bajo en 23 años.

Los reasentamientos cayeron en decadencia durante los años 90 en muchos países. Pero la etapa posterior a los trágicos eventos del 11 de septiembre, éstos podrían probar ser una de las más útiles herramientas en el equipo de protección.

## ¿Qué es el reasentamiento?

Reasentamiento significa diferentes cosas para diferentes personas. Para algunos, es una actividad restringida y limitada, que es reservada para los casos más dramáticos de violaciones a los derechos humanos y para aquellas personas severamente traumatizadas. Para otros, el reasentamiento es un derecho inherente de los individuos que buscan protección (es decir, usted es un refugiado, por lo tanto, usted debe ser reasentado).

El reasentamiento forma parte del mandato de protección de ACNUR. ACNUR tiene por mandato proveer protección internacional a refugiados, cuando los gobiernos han fracasado y los individuos y familias se encuentran en riesgo. ACNUR tiene la misión de buscar soluciones duraderas a la grave situación de los refugiados, sean éstas a través del retorno voluntario cuando las condiciones lo permitan, o la integración local en el país anfitrión, o el reasentamiento en un tercer país. Pero a diferencia de la prohibición contra la represión, contenida en la Convención de Refugiados de 1951, o el derecho a buscar y gozar de asilo enumerado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el reasentamiento es una actividad discrecional y voluntaria por parte de los países, a pesar de constituir una parte medular de las actividades protectoras de ACNUR. Aquí yace el enigma central. ¿Cómo hace usted para armonizar el deseo de proteger a los refugiados, a través del reasentamiento, con el deseo de los países de controlar la migración a través de programas que admiten solo cierto tipo de inmigrantes, tales como trabajadores calificados e inmigrantes en familia?

Operacionalmente, el reasentamiento está definido por una secuencia de varias etapas que son un reflejo de otros programas gubernamentales de

migración: identificación de casos, evaluación de las necesidades, verificación de la identidad, determinación de elegibilidad y el procesamiento, transporte y transferencia, así como la eventual integración en el país receptor.

La política de reasentamiento, sin embargo, posee tres funciones medulares, todas ligadas al mandato de protección de ACNUR y a las obligaciones de los países en esta área:

- proveer protección internacional y satisfacer las necesidades de los refugiados, cuya vida, libertad, salud, seguridad u otros derechos humanos fundamentales estén en riesgo
- ser una solución duradera para el predicamento de los refugiados
- ser un instrumento para compartir la responsabilidades a nivel internacional

Por ello, a la vez que el reasentamiento es parte de los fenómenos mundiales de migración, sus características y cualidades distintivas están ancladas en el régimen internacional de refugiados y las leyes sobre derechos humanos; separándolo de todas las otras facetas de la migración internacional.

En términos del régimen de refugiados visto en un sentido amplio, la dicotomía entre el refugiado como individuo -con asuntos específicos de tipo personal y legal, que deben ser adjudicados por las autoridades nacionales competentes- y grupos de refugiados -quienes pueden mostrar características colectivas que requieran de acciones por parte de la comunidad internacional, para asegurar su protección y supervivencia a largo plazo- es punto central en el debate sobre el papel de los reasentamientos como una respuesta a crisis de refugiados, y su utilidad como una herramienta para soluciones duraderas.

## Antecedentes sobre el reasentamiento

El reasentamiento no puede ser entendido actualmente, si no se hace referencia al papel que ACNUR ha jugado en la reubicación de cerca de dos millones de refugiados de



Vietnam, Laos y Camboya en los EE.UU., Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Suecia, Francia y otros países europeos. En 1979, en la cúspide del flujo externo de refugiados en la región, el reasentamiento fue la única opción viable para 1 de cada 20 de los cinco millones de refugiados a nivel mundial. Para 1992, el fin del reasentamiento a gran escala desde el sureste de Asia, brindó la oportunidad

considerablemente y disminuyeron su alcance global.

El reasentamiento estaba articulado por parte de la Organización, como una herramienta para la protección internacional, particularmente en casos específicos tales como aquellos en los que se ven involucrados asuntos de seguridad, necesidades especiales de salud, víctimas de tortura y otras formas severas de trauma, y mujeres en riesgo.

Este enfoque tan limitado, dio como resultado que cada vez

menos refugiados fueran identificados como necesitados de reasentamiento; por el contrario los países para reasentamiento concentraban sus esfuerzos en otros grupos, en forma independiente del ACNUR. Al mismo tiempo, el péndulo de 'la solución' osciló del reasentamiento a la repatriación, a tal punto que los documentos que describían estas políticas empezaron a referirse a la repatriación como la "más feliz" de las soluciones duraderas, mientras que el reasentamiento era "la menos deseable". La pregunta prevalece: ¿A los ojos de quién era la "mas feliz" de las soluciones? ¿De los refugiados, de los países o de la comunidad internacional, incluyendo el ACNUR?!

### El reasentamiento en el más amplio contexto de la migración

En ausencia de soluciones duraderas, tales como el manejo de programas

extensos de reasentamiento, los refugiados, enfrentando fronteras cada vez más protegidas y acceso restringido al asilo, usualmente recurren a contrabandistas y traficantes. Como resultado, los sistemas de asilo en países desarrollados aparentan estar bajo asedio por redes de contrabandistas y traficantes, así como de inmigrantes que buscan mejorar su situación económica y que se hacen pasar por refugiados. Ya que muchos de los refugiados no tienen más opción que unirse al irregular y frecuentemente peligroso bajo mundo de las corrientes de migraciones internacionales, éstos son con frecuencia doblemente victimizados y señalados como 'inmigrantes ilegales'. Ruud Lubbers ha revigorizado el debate internacional sobre la protección y las soluciones duraderas, en este contexto más amplio de las migraciones internacionales.

El orden inherente al proceso de reasentamiento, podría ser atractivo para los estados que están preocupados por el carácter a menudo impredecible de los movimientos de refugiados. El reasentamiento es, por definición, un mecanismo ordenado de procesamiento y movilización de refugiados de una situación caótica y peligrosa, hacia un lugar seguro en el país de reasentamiento. Con el incremento del énfasis puesto en la seguridad, la verificación de identidades y la búsqueda de fraudes de identidad a raíz de los eventos del 11 de septiembre, el reasentamiento podría convertirse en una herramienta efectiva para los estados que quieren participar en una respuesta de protección internacional y ayudar a los refugiados a encontrar una solución a su situación.

Sin embargo, existe el peligro de que el reasentamiento sea utilizado como un quid pro quo, para condonar los esfuerzos por parte del Estado para restringir el acceso al asilo. En otras palabras, el régimen internacional de protección a los refugiados podría hacerse totalmente dependiente de la discreción que tienen los estados, para decidir quién debe ser reasentado, y el derecho a buscar y gozar de asilo podría ser extirpado. El asilo y el reasentamiento deben ser vistos como partes fundamentales del mismo régimen internacional de protección de refugiados, administrado y supervisado por el ACNUR. Mientras que el reasentamiento es una respuesta discrecional por parte de los estados, el asilo, como un corolario del principio de no-represión, es un derecho bajo las leyes sobre Derechos Humanos. El asilo, así como el reasentamiento, están dirigidos a las necesidades individuales de protección de los refugiados. A diferencia del reasentamiento, sin embargo, el asilo no es discrecional y no debe estar sujeto a los caprichos de cada Estado y de sus criterios de selección, más allá de aquellos enumerados en la Convención (i.e. las cláusulas de exclusión).

*Repatriación hacia Birmania, a finales de la década de los 90.*

## el péndulo de 'la solución' osciló del reasentamiento a la repatriación

para que la comunidad internacional redefiniere sus políticas y prácticas sobre reasentamiento.

Desde la perspectiva de los países de reasentamiento, emergieron dos corrientes paralelas. Algunos países disminuyeron sustancialmente sus cuotas de reasentamientos, alegando "fatiga por compasión" y restricciones presupuestales. Otros retomaron sus anteriores prácticas de concentrarse en grupos étnicos específicos, minorías religiosas y otras categorías de personas de interés específico para grupos especiales dentro del país donde se llevaría a cabo el reasentamiento.

Para ACNUR, el re-enfoque posterior a la situación del sureste de Asia ha tenido tanto efectos positivos, como negativos. Mientras las políticas de reasentamiento se enlazaron estrechamente con el mandato de protección de los refugiados, los programas se encogieron

¿Tiene el reasentamiento algo que ofrecer en un valiente nuevo mundo de migración controlada? La respuesta es un categórico "sí", siempre y cuando haya acuerdo acerca de lo que se entiende por migración controlada<sup>2</sup>. Migración controlada no es migración reducida, sino un proceso por el cual un Estado puede buscar controlar y regular la admisión ordenada de inmigrantes. No hay nada inherentemente negativo cuando los estados ven el reasentamiento dentro de este contexto más amplio, siempre y cuando el reasentamiento esté igualmente enmarcado dentro del sistema internacional de protección de refugiados. El reasentamiento también puede ser utilizado para aliviar el sufrimiento de los refugiados cuando éste funciona como un instrumento para compartir la responsabilidad internacional, a través de las políticas, criterios y procedimientos acordados por ACNUR.

### Una nueva dimensión para las herramientas ya existentes

Así como el final del programa de refugiados del sureste de Asia dio a

*Este es el momento apropiado para descartar la noción de que existe una jerarquía de las soluciones duraderas*

ACNUR la oportunidad de integrar el reasentamiento al mandato de protección, ahora, en el recuento del 11 de septiembre, existe una ventana de oportunidad para redefinir el reasentamiento como un mecanismo para alcanzar soluciones duraderas para muchos refugiados más.

La tarea a enfrentar es triple. Primero, debe desarrollarse una política sobre el papel del reasentamiento como un vehículo para ayudar a los refugiados a obtener una solución duradera. Segundo, los procedimientos internacionales para el reasentamiento deben ser revisados, ampliados y sus recursos incrementados. Finalmente, una política fuerte debe ser lanzada para incrementar sustancialmente las cuotas de reasentamiento ofrecidas por los diferentes estados, particularmente los países miembros de la Unión Europea y otros países desarrollados.

ACNUR y sus aliados clave en el proceso de reasentamiento, deben definir claramente lo que significa llevar a cabo los reasentamientos, no solo para los relativamente pocos que tienen necesidad de protección legal, sino también para los refugiados que han languidecido por años en campamentos o que viven en el limbo en muchos de los centros urbanos del mundo. Este es el momento apropiado para descartar la noción de que existe una jerarquía de las soluciones duraderas, es decir, llamar a algunas

'preferidas' y a otras 'no deseables'. Desarrollando una política clara sobre los lazos intrínsecos entre reasentamiento y la necesidad de soluciones duraderas dará como resultado guías operacionales y criterios para este tipo de actividad de reasentamiento, algo que al momento falta en el manual sobre reasentamientos del ACNUR. Un debate revigorizado sobre el papel del reasentamiento, con motivos de buscar una solución duradera, es oportuno en muchos países. El reto propuesto a principios del año 2001 por el entonces Ministro de Vivienda de Inglaterra, Jack Straw, para incrementar substancialmente la capacidad para los reasentamientos en Europa, debe ser aceptado por parte de los encargados de desarrollar dichas políticas.

### Dos modelos

Al tratar de responder a la interrogante política sobre cuándo el reasentamiento es apropiado como una solución duradera (distinto de la necesidad a corto plazo de rescatar refugiados por razones urgentes de protección), surgen dos posibles modelos.

Un modelo podría estar basado en el lapso de tiempo que un refugiado permanece el limbo, esperando por un futuro más definitivo; teniendo cuidado de no establecer arbitrariamente intervalos de tiempo predeterminados, dado que la situación de cada refugiado es única. Sin embargo, es posible diseñar un enfoque basado en una fórmula, en la que se incluyen tanto el tiempo de espera como la probabilidad y factibilidad de alcanzar un acuerdo de repatriación. Esta fórmula podría, por ejemplo, estar ponderada de tal forma que, si un refugiado ha estado en una situación de incertidumbre sólo por un corto período de tiempo, la decisión de cambiar a un proceso de reasentamiento puede ser diferida, aún si un programa de repatriación pareciera ser relativamente improbable en ese momento. Por el contrario, mientras más tiempo el refugiado ha estado en el limbo, deberá asumirse más aún que el reasentamiento es la solución, a menos que un programa de repatriación sea inminente.

Otro modelo de política a seguir, podría articular el proceso por medio del cual, mientras se respeta el principio de que la determinación del estatus de un refugiado sea tratada de forma individual, la necesidad del reasentamiento sería determinada en forma grupal. Identificar a un grupo de refugiados predeterminado, basándose en características políticas, de protección, de grupo étnico u otras características demográficas, podría al su vez facilitar la identificación de necesidades así como los requerimientos operacionales a nivel de campo.

### Una arquitectura renovada

Desde los días del programa del sureste de Asia, los reasentamientos han sido una actividad de baja prioridad para muchas organizaciones y burocracias. Esta falta de atención ha tenido resultados desafortunados. El mismo ACNUR ha sido sacudido por un escándalo de fraude y corrupción en la oficina de la rama de Nairobi, involucrando a personal de ACNUR que exigía sobornos a refugiados que buscaban ser incluidos en la lista de reasentamientos. ACNUR se ha encargado en forma diligente de las deficiencias en la operación de reasentamiento en Kenia, iniciada mucho antes de que saliera a luz un reporte de investigación realizado por la ONU. Las medidas tomadas incluyen el refuerzo de recursos para el personal, diseñando nuevos mecanismos de supervisión e instituyendo procedimientos para el manejo de casos y el aseguramiento de la calidad. ¿Podrían emplearse medidas similares a nivel global, para asegurar que el proceso de reasentamiento en otros lugares no sea vulnerable a este tipo de corrupción? Particularmente, a la luz de nuevas y grandes preocupaciones sobre la seguridad, el procesamiento de los reasentamientos debe llevarse a cabo con los más altos estándares y profesionalismo, para asegurar la integridad del proceso y no minar la voluntad de utilizar el reasentamiento como medida de protección. Con frecuencia se dice que el reasentamiento requiere mucho del personal. Es cierto que cualquier proceso que conlleva la evaluación de necesidades, identificación de casos, verificación de identidades y la adjudicación del estatus, requiere un nivel adecuado de personal y recursos operacionales. Al mismo tiempo, muchas de las actividades comúnmente relacionadas con el reasentamiento, tales como la evaluación de necesidades, el registro de refugiados, el manejo de casos y el asesoramiento individual, son necesarias y ayudan en todas las otras facetas de las actividades de asistencia y protección de refugiados a nivel de campo. Aún más importante, éstos son elementos esenciales en el diseño de estrategias para la repatriación y la integración local, ayudando a los refugiados a tomar decisiones informadas. Cuando las tareas de registro y evaluación de refugiados se hacen en el exclusivo contexto del reasentamiento, éstas se vuelven onerosas, difíciles de implementar y en algunos casos, sujetas al fraude y la corrupción.

Para ACNUR, el papel y función del reasentamiento dentro de la Organización necesitan ser examinados y fortalecidos. Si el reasentamiento se va a volver más importante, e involucrará muchos más estados como socios, más personal y recursos serán requeridos. Adicionalmente, la forma en la que el reasentamiento es manejado debe ser revisada, para poder fortalecer la responsabilidad

administrativa, concentrándose en los resultados. Una revisión y reforma de las prácticas de administración (incluyendo el reclutamiento de personal especializado, entrenamiento y promociones, y la centralización de la supervisión sobre políticas y prácticas) es necesaria, tanto para ACNUR como para los países involucrados. Se requiere armonizar las políticas y las prácticas entre ACNUR y los países, para crear un sistema global coherente y, más importante, echar a andar un programa transparente que pueda facilitar las operaciones de reasentamiento a nivel de campo. Cuando el reasentamiento sea global y aplicado consistentemente y los criterios de elegibilidad sean transparentes, el efecto 'magnético' del reasentamiento que muchos temen, será disminuido. En otras palabras, para los refugiados, si sus oportunidades de ser reasentado son las mismas -asumiendo el mismo nivel de necesidad- ya sea que se encuentren en Bangkok, Dadaab o Moscú, no habría razón para buscar en los alrededores por el mejor lugar para ser procesado.

### Un compromiso renovado

Si el reasentamiento se ha de convertir en una solución realista para los refugiados, el número de los países participantes y las cuotas ofrecidas deben incrementarse significativamente. Los países desarrollados tendrán que contribuir con más recursos financieros, para permitirle a ACNUR llevar a cabo su misión. El Alto Comisionado Lubbers también ha desafiado a las naciones

desarrolladas para incrementar los esfuerzos por compartir la carga, a través de ampliar las cuotas de reasentamiento, sugiriendo una figura de 1 refugiado por cada 1,000 habitantes. Hasta el momento, la respuesta de muchos gobiernos ha sido muda o silenciosa. Utilizando esta fórmula, los EE.UU. tendría una meta de aproximadamente 271,000 refugiados por año: un incremento del 387% sobre su meta del año 2002. Para Alemania, esto significaría un programa de reasentamiento de 83,000.

En forma realista, los estados de la Unión Europea podrían comprometerse a sí mismos a incrementar las cuotas de reasentamiento a lo largo del tiempo, a 100,000 por año. Canadá y Australia podrían cada uno regresar a sus niveles anuales de 20,000 de principios de la década de los '90 y los EE.UU. a niveles históricos similares de 130,000 por año. Aunque mucho menores en términos absolutos, ya han habido progresos en el incremento del número de países interesados en ofrecer reasentamiento, incluyendo Chile, Brasil, Benin, Burkina Faso e Islandia.<sup>3</sup>

Más importante que los números y las cuotas, sin embargo, es la necesidad de que los países apoyen la opción del reasentamiento como parte de un compromiso más amplio, para alcanzar soluciones duraderas para los refugiados. La infraestructura del reasentamiento no se mantiene por sí sola. Es necesaria una renovada atención en cuanto al registro de refugiados, identificación de casos y

soluciones duraderas para refugiados en situaciones prolongadas. El almacenar de refugiados por años y años en campamentos miserables y situaciones insostenibles, despierta descontento, victimiza a los más vulnerables y abre las puertas para que elementos criminales abusen y tomen ventaja sobre los refugiados, erosionando aún más el apoyo público. La inversión en proyectos autosostenibles, microempresas, educación de refugiados y entrenamiento vocacional, todos dependen de buenos sistemas de registro y manejo de casos. El reasentamiento se convierte entonces en una opción factible, un importante pero no exclusivo elemento en el menú de soluciones que los refugiados necesitan para recuperar la esperanza en el futuro.

**John Fredriksson es el  
Coordinador de Relaciones  
Exteriores en la oficina regional  
de ACNUR en Washington.  
email: fredriks@unhcr.ch**

Los puntos de vista expresados aquí son los del autor y no necesariamente reflejan la visión de la Organización de Naciones Unidas.

1 Ver por ejemplo Conclusiones Generales sobre Protección Internacional (No.79 (XLVII)-1996). El Comité Ejecutivo, ACNUR, Ginebra; y el Manual para el Reasentamiento, abril de 1998, División de Protección Internacional, ACNUR, Ginebra.

2 Su Sría. Jack Straw, Miembro del Parlamento, "Un Efectivo Régimen de Protección para el Vigésimo primer Siglo", discurso ante el Instituto para la Investigación en Políticas Públicas, Londres, 6 de febrero de 2001. Disponible en el sitio web del periódico The Guardian, 2001.

3 Los progresos fueron hechos a este respecto en la Conferencia Internacional sobre la Recepción e Integración de Refugiados Reasentados, del 21 al 27 de abril de 2001 en Norrköping, Suecia. Ver ICRIR: Principios, www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home?page=search.

### Reasentamiento: ¿la única oportunidad de la seguridad a largo plazo?

por Marta Bivand y Ceri Oeppen

ACNUR apoya una variedad de soluciones duraderas para los refugiados afganos en la India. Para todas las familias afganas que conocimos en Nueva Delhi, sin embargo, el reasentamiento fue la opción preferida. A muchos, la carencia de seguridad legal y económica en la India, combinada con la continua inestabilidad en Afganistán, no les dejan otra solución viable. Farishta, por ejemplo, se preocupa por el futuro de sus hijos: "En Afganistán no hay derechos humanos y los niños no pueden ir a la escuela. La vida es peligrosa en Afganistán. Pero la vida es peligrosa en la India también, y mis hijos no pueden ir a la escuela aquí tampoco porque no tenemos dinero para pagar las cuotas. Me gustaría que mi familia se reasentara en Canadá." Para otros, su deseo de reasentarse en otro continente se refuerza por el hecho de que ya tienen miembros de su familia viviendo en Norte América, Europa y Australia. La familia de Masood nos dijo que, según ellos, no les queda ningún familiar en Afganistán, pero que están en contacto con miembros de su familia en los Estados Unidos y Canadá.

La familia de Ibrahim vino a Nueva Delhi de Kabul en 1990. Originalmente, él pensó que sólo estarían en la India por un par de meses, hasta que las cosas se calmaran en Afganistán. No tomó mucho tiempo para que ellos también empezaran a pensar en el reasentamiento. El 6 de agosto de 2001, la familia recibió una carta de la embajada de los EE.UU. en Nueva Delhi, concediéndoles reasentamiento en Richmond en los EE.UU. Luego de once años de incertidumbre, empezaron a planificar su futuro. Las cuatro hijas adolescentes de Ibrahim estaban particularmente emocionadas, y deseaban continuar su educación y tener una carrera profesional. Pero también admitieron que estarían tristes de dejar la India, y especialmente tristes de dejar a los amigos que habían hecho aquí. En la mañana del 11 de septiembre, Ibrahim y su familia abordaron su vuelo hacia Washington DC. Mientras estaban en el aire, los eventos en Nueva York se desarrollaron y su vuelo fue desviado hacia Canadá.

Ibrahim y su familia fueron de los últimos afganos reasentados en los EE.UU. A pesar de ello, muchos afganos en Nueva Delhi aún ven el reasentamiento como su única oportunidad realista, para conseguir seguridad duradera. Quedarse en India sigue siendo una solución temporal, mientras muchos aún no están convencidos de que vaya a ser posible retornar a Afganistán. Lo que no queda claro es si habrán más oportunidades para reasentarse.

*Marta Bivand y Ceri Oeppen son estudiantes de tercer año de pregrado en el Departamento de Geografía en University College en Londres. Ellas pasaron el mes de agosto de 2001 en Nueva Delhi, realizando una investigación con refugiados afganos para sus tesis de pregrado.*

Correo electrónico: m.bivand@ucl.ac.uk ; c.oeppen@ucl.ac.uk.

\* Todos los nombres han sido cambiados.