

## EL USO ESTRATÉGICO DEL REASENTAMIENTO

### Documento de discusión elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Reasentamiento

#### Introducción

1. El ACNUR dio inicio con las Consultas Globales sobre la Protección Internacional en el año 2000 con el propósito de revitalizar el régimen de protección internacional, promover una mejor comprensión de los dilemas que existen actualmente en torno a la protección y discutir medidas para asegurar que las necesidades internacionales de protección sean debidamente reconocidas y satisfechas, considerando al mismo tiempo las inquietudes legítimas de los Estados, las comunidades receptoras y la comunidad internacional en general. La motivación para realizar las Consultas Globales surgió en parte de la inquietud que tenían muchos Estados con respecto a los costos que representa la acogida de grandes cantidades de refugiados, así como el abuso de los sistemas de asilo por parte de personas que no merecen protección internacional y la incapacidad de devolver a dichas personas a su país de origen. El proceso de Consultas Globales constituyó un espacio que permitió a la comunidad internacional discutir y reflexionar sobre los desafíos que representa la protección internacional en el siglo XXI, además de ser una oportunidad para que los Estados reafirmen su liderazgo con respecto a la necesidad de brindar adecuadamente protección y soluciones duraderas. Entre los asuntos que se discutieron en las Consultas Globales se encuentran los mecanismos para la repartición de las responsabilidades/cargas en situaciones de afluencias masivas; la búsqueda de soluciones basadas en la protección, así como la protección de refugiados y el control migratorio.

2. Entre los objetivos de las Consultas Globales se encuentran el deseo de identificar y promover respuestas prácticas a los problemas de protección, así como el crear nuevos enfoques, instrumentos y normas tendientes a fortalecer la protección en los ámbitos que no están regulados de manera adecuada por la Convención de 1951. Uno de los temas que surgió con mayor fuerza en las discusiones de las Consultas Globales fue la necesidad de que la comunidad internacional otorgue mayor relevancia a la búsqueda adecuada de soluciones duraderas. Las Consultas Globales tuvieron como resultado la Agenda para la Protección, la cual refleja una amplia gama de inquietudes y recomendaciones formuladas por los Estados, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales (ONGs), así como por los mismos refugiados. La Agenda para la Protección fue adoptada por el Comité Permanente del ACNUR, apoyada por el Comité Ejecutivo y acogida por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

3. En las Consultas Globales se llegó a la conclusión de que, para poder fortalecer el respeto hacia la Convención de 1951 y el régimen de protección de los refugiados, el reasentamiento debería considerarse como un instrumento fundamental para la protección, que brinda soluciones duraderas, y como un instrumento de repartición de las cargas. En consecuencia, el reasentamiento debía ser abordado desde un enfoque integral que incluyera tanto la formulación y selección de políticas como la integración de los refugiados reasentados en sus nuevos países. De igual manera, debería considerarse como un mecanismo para mejorar la protección y las soluciones en las regiones de origen, además de servir de complemento para los sistemas nacionales de asilo. Entre las acciones recomendadas en la Agenda para la Protección se encuentran una serie de medidas relacionadas con el reasentamiento, entre las que se destaca la siguiente: “El Grupo de Trabajo sobre Reasentamiento ha de estudiar cómo el fortalecimiento de la capacidad en los países de acogida afecta la aplicación de una u otra de las soluciones duraderas disponibles, así como el uso más estratégico del reasentamiento, inclusive en las regiones afectadas por los movimientos de refugiados”. Tras analizar esta tarea, el Grupo de

Trabajo sobre Reasentamiento recomendó que se volviera a redactar la tarea y se utilizara el siguiente texto: “El Grupo de Trabajo sobre Reasentamiento realizará un análisis sobre un uso más estratégico del reasentamiento, incluyendo en las regiones afectadas por los movimientos de refugiados. Este análisis incluirá un estudio de la relación que existe entre la capacidad de protección y el reasentamiento, así como la forma en que el fortalecimiento de la capacidad de los países de acogida afecta la aplicación de una o más de las soluciones duraderas”. El presente documento refleja los resultados de las deliberaciones realizadas por el Grupo de Trabajo.

4. Durante los últimos cincuenta años, millones de personas han tenido la oportunidad de construir vidas nuevas para sí mismos y sus familias por medio del reasentamiento. Con el transcurso de los años, el reasentamiento también ha generado beneficios secundarios a otras personas además de los propios refugiados reasentados. En algunos casos, el reasentamiento ha logrado conservar el primer asilo en medio de afluencias continuas de refugiados. En otros casos, ha desempeñado un papel fundamental en el logro de soluciones integrales y, con frecuencia, ha sido una manifestación de la repartición de la carga. Por otra parte, el reasentamiento ha generado, con frecuencia, apoyo para los refugiados por parte de la opinión pública en los países de reasentamiento. Asimismo, los refugiados reasentados también han hecho importantes contribuciones en los países que los han acogido. En muchos casos, estos beneficios secundarios no fueron planificados.

5. Durante las Consultas Globales se discutió el hecho de si existe una jerarquía entre las soluciones duraderas. El presente análisis parte de la premisa que el retorno y la repatriación voluntaria se deben considerar siempre como la solución duradera de mayor prioridad, principalmente por el hecho de que ésta indica un cambio positivo en las condiciones del país de origen para beneficio de los refugiados que regresan a él, así como para beneficio de quienes nunca lo han abandonado. Asimismo, al considerar el papel del reasentamiento en la búsqueda de soluciones duraderas, se debe reconocer que, incluso en circunstancias ideales, se espera que únicamente una minoría de los refugiados del mundo obtenga una solución duradera por medio del reasentamiento en un tercer país. Surge entonces la interrogante sobre cuál es la manera de sacar el mayor provecho de los beneficios que representa la aplicación de este escaso recurso: ¿cómo utilizar el reasentamiento de una manera más estratégica?

6. Para los objetivos del presente documento, el reasentamiento es considerado como el proceso, de carácter voluntario, mediante el cual un refugiado que se encuentra en un país tiene acceso a la residencia permanente en un tercer país, de manera que se le garantizan los mismos derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que disfrutaban los nacionales. De igual forma, y en consonancia con los objetivos del presente estudio, el uso estratégico del reasentamiento se define como la aplicación planificada del reasentamiento por medio de la cual se logra optimizar, directa o indirectamente, no sólo los beneficios que recibe el refugiado en proceso de ser reasentado, sino también los demás beneficios que pueden llegar a otros refugiados, al estado de acogida, a otros estados, o al régimen de protección internacional en general.

7. Las situaciones de afluencia de refugiados son complejas por naturaleza y conllevan una serie de circunstancias y vinculaciones. Con el propósito de enriquecer el análisis y el debate, el presente documento analiza varias situaciones específicas que son susceptibles a la aplicación del reasentamiento, las cuales corresponden a tres de las metas generales de la Agenda para la Protección: intensificación de la búsqueda de soluciones duraderas; distribución más equitativa de las cargas y responsabilidades y protección de los refugiados en los grandes movimientos migratorios. Aunque cada ejemplo es abordado en forma diferenciada, se reconoce que, en la realidad, estos suelen estar vinculados y relacionados entre sí. Además, los ejemplos citados son de naturaleza ilustrativa, por lo que se podrían haber utilizado fácilmente otras situaciones.

## **Reasentamiento para la protección individual**

8. Aunque el presente análisis tiene como objetivo examinar el uso estratégico del reasentamiento, se pone particular énfasis en el hecho de que el fin primordial del reasentamiento debe ser siempre garantizar la protección individual a aquellas personas que no pueden recibir asilo seguro en un país de primer asilo. Cualquier uso estratégico potencial del reasentamiento debe ir siempre acompañado de la disponibilidad de suficiente capacidad de reasentamiento con el fin de satisfacer las necesidades relacionadas con la protección individual de la persona. Es posible que estas personas estén presentes en cada uno de los ejemplos que se discute en el presente documento y se asume que sus necesidades deben ser satisfechas.

## **Intensificación de la búsqueda de soluciones duraderas**

9. Existen muchas situaciones en el mundo en las que los refugiados pueden haber encontrado protección efectiva y, sin embargo, no se les brinda una solución duradera. Este tipo de situaciones pueden persistir durante varios años y tienen la capacidad de despertar descontento entre las comunidades de acogida, así como resentimiento y hostilidad dentro de la misma población de refugiados. Las situaciones prolongadas pueden impedir a los refugiados llevar una vida normal, así como dificultar su realización plena y su capacidad de contribuir de lleno en cualquier comunidad. Asimismo, pueden contribuir a crear una cultura de dependencia y poner a una parte de la población de refugiados en una posición vulnerable para ser explotados. En algunos casos, las situaciones prolongadas de refugiados generan movimientos irregulares, contribuyendo de esta manera a incrementar el tráfico y la trata de personas, así como a menoscabar los esfuerzos de la comunidad internacional tendientes a brindar una protección efectiva y soluciones adecuadas.

10. La aplicación de una solución duradera por medio del reasentamiento contribuiría a mitigar esta situación en el caso de los refugiados reasentados, lo cual en sí constituiría un avance positivo. Este tipo de reasentamiento también favorecería la distribución de la carga en el sentido de que haría disminuir la población refugiada en el país de primer asilo. Su efecto positivo estaría probablemente vinculado con el número de personas reasentadas en comparación con la población total de refugiados. De hecho, el reasentamiento en estos casos podría generar algunos beneficios positivos no planificados tales como contribuir con el mantenimiento del asilo, el mejoramiento de las condiciones de primer asilo o incluso hasta podría conllevar a que el país de primer asilo brinde algunas oportunidades de integración local. No obstante, sin planificación, este tipo de reasentamiento no resultaría estratégico, ya que no habría sido planeado que produjera o maximizara algún beneficio secundario.

11. El beneficio que posiblemente resulte del uso estratégico del reasentamiento en la aplicación de soluciones duraderas suele maximizarse cuando éste se ejecuta dentro del contexto de una solución integral para abordar una situación en materia de refugiados. Se dice que esto ocurre cuando toda una población de refugiados del mismo país de origen que se encuentra en un mismo país de primer asilo obtiene una solución duradera. En la mayoría de los casos, la solución duradera surgirá principalmente por medio del retorno y la repatriación, aunque la integración local y el reasentamiento podrían, simultáneamente, desempeñar un papel relevante. En otros casos, la solución integral puede surgir principalmente de la integración local, de forma que el reasentamiento también desempeñe un papel relevante de apoyo. En circunstancias muy excepcionales, en particular cuando la población de refugiados es reducida y carece de posibilidades de retorno o integración local, o cuando existe una amplia coalición de socios involucrados, se puede alcanzar una solución integral únicamente por medio del reasentamiento.

12. Existen varias situaciones en las que el reasentamiento podría ser utilizado como parte de un conjunto de soluciones duraderas tendientes a construir una solución integral. Uno de estos casos sería reasentar a aquellas personas que no puedan regresar a su país de origen o permanecer en el país de primer asilo, luego de que la mayoría de refugiados ya ha regresado.

Aunque esta situación sería también un ejemplo de reasentamiento que tiene como objetivo la protección individual, el reasentamiento planificado podría actuar como agente catalizador para apoyar una decisión final relacionada con la repatriación o la integración local de la mayoría de la población. Cuando el reasentamiento se utiliza de esta manera, es decir, cuando produce resultados planificados y deliberados más allá de los beneficios que generalmente reciben los refugiados individuales, se dice que el reasentamiento ha sido utilizado en forma estratégica.

13. Un segundo ejemplo puede darse en el caso de un conflicto civil en el que participan varias facciones y en el cual se reasienta a una facción rebelde, lo cual podría allanar el camino para el proceso de paz y contribuir a formular una solución duradera para la mayoría de los refugiados. Otro ejemplo podría consistir en reasentar a una minoría o grupos de minorías, quienes, por razones religiosas, étnicas, lingüísticas, o motivos relacionados con la pertenencia a determinados clanes o tribus, no podrían regresar a su país a pesar de haberse logrado, en general, un mejoramiento de la situación. Cada situación requeriría de un cuidadoso análisis antes de tomar cualquier decisión. Por otra parte, todos estos ejemplos relacionados con el retorno podrían incluir a personas que han sido víctimas de persecución en el pasado, razón por lo cual no están dispuestas a regresar a su país. En cada uno de estos ejemplos, el reasentamiento puede ser utilizado para facilitar el retorno de la mayoría de los refugiados y, de esta manera, optimizar los beneficios alcanzados por medio del reasentamiento.

14. De manera similar, en las situaciones en las cuales la mayoría de la población obtendría una solución integral por medio de la integración local, se puede utilizar el reasentamiento para facilitar dicha acción proporcionando los medios necesarios para resolver la problemática de un segmento de la población. Se podría pensar en una situación en la que, dentro de una población numerosa, el estado de primer asilo estaría dispuesto a ofrecer la integración local a ciertos grupos de la población que tengan una afinidad religiosa, étnica, lingüística, tribal o de clanes con la propia población del estado de primer asilo, la cual no se haría extensiva a aquellos grupos que no compartan dicha afinidad. En este caso, habría que tener cuidado para que el reasentamiento se utilice de manera apropiada y no, aunque sea de manera involuntaria, como un medio para deshacerse de grupos minoritarios no deseados por las diferentes sociedades. En vista de que el reasentamiento de grupos identificados contribuiría a alcanzar una solución integral, éste también sería un ejemplo del uso estratégico del reasentamiento.

### **Distribución más equitativa de las cargas y responsabilidades**

15. El reasentamiento que conlleva la repartición de la carga es similar al reasentamiento que se aplica como solución duradera. Se trata simplemente de la manifestación de una motivación fundamental distinta. Así, de la misma forma en que un estado que utiliza el reasentamiento con el propósito de brindar una solución duradera practica al mismo tiempo la distribución de la carga, un estado que decide distribuir la carga por medio del reasentamiento también contribuye a brindar una solución duradera.

16. Por ello, el análisis es el mismo que el utilizado para el reasentamiento como una solución duradera. El reasentamiento como ejercicio de la distribución de la carga resulta encomiable y brinda una solución duradera para algunos refugiados. Si bien puede ser aplicado por los estados en forma independiente y resultar estratégico, es más probable que los beneficios secundarios alcancen su máxima expresión cuando el reasentamiento se realiza en coordinación con otros países de reasentamiento.

17. Cuando se utiliza como un instrumento de repartición de la carga, el reasentamiento no constituye por sí solo una solución integral para toda una población de refugiados, sino una forma de beneficiar a un segmento particular de la población en un país de primer asilo. Cuando se utiliza un enfoque basado en la planificación y la coordinación como medio para repartir la carga, el reasentamiento puede generar beneficios adicionales, o bien, potenciar aquellos que surgen durante el proceso. La coordinación puede implicar la negociación de acuerdos entre la

comunidad internacional y el estado de primer asilo. Estos acuerdos podrían unir los compromisos para reasentamiento, logrando así cantidades mayores de las que usualmente se lograrían si los actores actuaran en forma independiente, y garantizarían una serie de beneficios adicionales para otras personas que forman parte de la población de refugiados por medio de la integración local o del mejoramiento de las condiciones de vida en el país de primer asilo.

18. Estos acuerdos de repartición de la carga que incluyen garantías otorgadas por el país de primer asilo podrían requerir un compromiso de varios años por parte de la comunidad internacional con el fin de mantener la distribución de la carga y, en la medida de lo posible, brindar la asistencia necesaria para asegurar la integración local o mejorar la calidad de vida.

19. Las situaciones de afluencias masivas o de éxodos continuos de cantidades pequeñas o moderadas de solicitantes de asilo pueden menoscabar la capacidad de un país para mantener el primer asilo. A pesar de existir otros medios de asistencia proveniente de la comunidad internacional, la presión sobre los recursos de un país puede poner en riesgo su capacidad de proporcionar el primer asilo y, por lo tanto, puede conducir a la devolución de los refugiados. Con el propósito de enriquecer el debate, resulta útil abordar esta situación desde dos puntos de vista: los éxodos en gran escala y las poblaciones estabilizadas de refugiados.

20. En el caso de los éxodos en gran escala, la necesidad inmediata consiste en brindar asistencia material a los refugiados en un entorno seguro y protegido. La respuesta internacional inicial consistirá, por lo general, en brindar asistencia financiera y material con el fin de colaborar con el país de primer asilo de manera que éste pueda afrontar la afluencia de personas. Cuando esta acción resulta insuficiente por el simple hecho de que se trata de grandes cantidades de personas, el reasentamiento no suele ser la respuesta inicial útil o adecuada. En términos prácticos, la tramitación del reasentamiento es con frecuencia prolongada. De igual forma, los países de reasentamiento rara vez se comprometen a acoger grandes cantidades de refugiados, lo cual en poco contribuye a mejorar la situación. Además, el reasentamiento inmediato fuera de la región del país de origen resultaría perjudicial para la consecución del objetivo primordial de la repatriación.

21. Una respuesta más apropiada, congruente con el espíritu de solidaridad internacional, sería la evacuación humanitaria hacia otros países en la región. El propósito de esta evacuación humanitaria sería brindar a la población evacuada la protección inmediata de no devolución, así como asegurar que recibirán el tratamiento adecuado y la asistencia necesaria mientras se estabiliza el éxodo. De igual manera, esta evacuación facilitaría la pronta repatriación de la población en caso de que las causas del éxodo de refugiados fueran resueltas rápida y efectivamente. En caso de que se prolongue la situación, la evacuación humanitaria permitiría el mejoramiento de las normas de tratamiento hasta asegurar la protección efectiva. Es posible que la evacuación requiera de apoyo a través de mayor asistencia material y financiera de parte de la comunidad internacional.

22. El reasentamiento puede desempeñar un papel esencial en mitigar parte de la carga una vez que la situación de afluencia de refugiados se haya estabilizado, o en los casos de éxodos continuos pequeños o moderados donde es poco probable que mejoren las condiciones en el país de origen. En esta situación, es posible que la comunidad internacional deba asumir una serie de compromisos de reasentamiento por varios años con el fin de garantizarle al país de primer asilo el apoyo continuo a cambio del compromiso de ese país de mantener las fronteras abiertas y brindar una protección efectiva. Al definir los criterios para seleccionar las personas que se beneficiarán con el reasentamiento, es necesario prestar particular atención al tiempo que la persona ha estado en primer asilo de manera que los refugiados recién llegados no tengan prioridad sobre las poblaciones de mayor antigüedad. El reasentamiento resulta estratégico cuando contribuye a mantener la protección del primer asilo para la mayor parte de la población de refugiados. Asimismo, los criterios de selección de los casos de reasentamiento deben ser claros y transparentes con el fin de manejar eficazmente las expectativas. Habiendo señalado la

posibilidad de aplicar el reasentamiento de una manera más estratégica, es importante no considerar el reasentamiento como una compensación (*quid pro quo*) en el caso de los estados que continúen aceptando recién llegados. El cumplimiento de un estado con su obligación de brindar asilo no debe llegar a depender del suministro de asistencia para el reasentamiento.

23. Hay otro aspecto que se debe tener presente cuando se utiliza el reasentamiento como forma de mantener el primer asilo. Se trata de la necesidad de evitar la generación de un factor de atracción, particularmente en situaciones prolongadas, en las que la motivación principal del éxodo puede llegar a adquirir un carácter predominantemente económico. En este caso, el ACNUR, el país de acogida y los países de reasentamiento se verían en la necesidad de controlar y analizar las motivaciones de los recién llegados en forma periódica y continua. El surgimiento de factores de atracción de personas que no son refugiados se puede evitar por medio del establecimiento de criterios de selección que permitan determinar la elegibilidad, así como la instauración de procesos coherentes de selección para el reasentamiento. Cuando resulta evidente que ha ocurrido un cambio de motivación, es necesario que el ACNUR, el país de acogida y los países de reasentamiento adopten medidas colectivas con el fin de abordar adecuadamente dicho cambio.

### **Protección de los refugiados en los grandes movimientos migratorios**

24. La existencia del nexo entre el asilo y la migración y el fenómeno de los flujos mixtos ha sido ampliamente aceptada. La interrogante reside en el hecho de si el reasentamiento se puede utilizar en forma estratégica para contribuir con el manejo de los flujos irregulares de personas, los cuales pueden incluir refugiados que requieren protección así como refugiados involucrados en movimientos secundarios y migrantes económicos. En este supuesto, analizamos el rol potencial que tiene el reasentamiento de refugiados del país de primer asilo, así como de quienes han sido interceptados durante su tránsito por otro país.

25. Como primer supuesto, se debe reconocer que un movimiento irregular no debería ser generalmente recompensado con el reasentamiento. Es evidente que el reasentamiento no se debe ofrecer a los migrantes económicos que se determine que no requieren de la protección internacional, los cuales deberían ser devueltos a su país de origen. Dependiendo de las circunstancias, tampoco se debería ofrecer a aquellos refugiados que han recibido, o pudieron haber recibido, protección efectiva en otro país y que son capaces de recobrar dicha protección. Los refugiados que han encontrado protección efectiva, o que tuvieron la posibilidad de haberla encontrado, deberían ser readmitidos por el país de primer asilo en el cual recibieron, o pudieron haber recibido, una protección efectiva.

26. Podría resultar muy difícil procurar la readmisión de refugiados que han obtenido previamente protección efectiva, o que obviaron la oportunidad de obtenerla. No existe ninguna obligación internacional que regule la readmisión, y cuando no se dispone de la suficiente asistencia internacional, los países no suelen brindar asistencia. Sin embargo, la readmisión de esas personas es altamente deseable con el propósito de apoyar el régimen de protección internacional. En estas circunstancias, puede resultar estratégico considerar el reasentamiento en el país de primer asilo. La existencia de oportunidades de reasentamiento en el país de primer asilo puede contribuir a desalentar movimientos secundarios adicionales si se ofrece la posibilidad de una solución duradera. Además, la suscripción de acuerdos con los países de primer asilo tendientes a brindar reasentamiento en conjunto con la readmisión constituye un factor disuasivo para quienes consideren la posibilidad de realizar movimientos irregulares, a la vez que sirve para aliviar al país de primer asilo de algunas de las cargas contraídas. En este supuesto, el proceso de reasentamiento también debe extenderse por varios años con el fin de garantizarle un compromiso confiable al país de primer asilo. Asimismo, el reasentamiento debe incluir la introducción de sistemas adecuados de registro y documentación de refugiados. El uso del reasentamiento de la manera descrita sería estratégico en el sentido de que desalentaría

movimientos irregulares, proporcionaría una solución duradera adecuada para otros refugiados y aliviaría la carga del país de primer asilo.

27. Los movimientos secundarios suelen ser irregulares y a menudo conllevan la participación de traficantes y tratantes de personas. Por su parte, los traficantes y tratantes generalmente buscan aprovecharse de las deficiencias que existen en los controles fronterizos de los diferentes países con el fin de garantizar el tránsito de las personas que son objeto de tráfico o de trata. Los esfuerzos que realizan los Estados para mejorar las medidas de control fronterizo y para combatir el tráfico y la trata, por lo general, arrojarán como resultado la interceptación de refugiados en el respectivo país. Se debe determinar las necesidades de protección de las personas interceptadas y aplicar las soluciones integrales. En el caso de las personas que se considere que requieren de protección internacional, y que no tienen posibilidades de regresar a su país de origen en un futuro cercano, se debe contemplar para ellos la posibilidad de obtener la integración local o el reasentamiento a un tercer país. Por el contrario, las personas que no requieren de protección internacional deberán ser devueltas a su país de origen. En los casos en que los refugiados han obtenido protección efectiva anteriormente, o que han obviado la oportunidad de obtenerla, y para quienes no resulta posible ser readmitidos al país de primer asilo, el reasentamiento desde el país de tránsito permitirá garantizar que dicho estado no estará solo para hacer frente a la población de refugiados, lo cual puede servir de incentivo para que ese país continúe interceptando e interrumpiendo los flujos irregulares, en lugar de permitir que éstos prosigan avanzando en la ruta de tráfico. Sin embargo, esta medida se debe adoptar únicamente después de que se haya controlado el tráfico de personas, o bien, como parte de un conjunto integral de medidas tendientes a controlar el tráfico y, por lo tanto, evitar que el reasentamiento genere un factor de atracción. Dichas medidas integrales pueden contemplar el fortalecimiento institucional para cooperar con el país correspondiente, lo cual sería una expresión del uso estratégico del reasentamiento.

28. Uno de los desafíos fundamentales para el sistema de protección internacional consiste en brindar un acceso equitativo al asilo, a la determinación de la condición de refugiado y a las soluciones duraderas. La reiteración de solicitudes de asilo y la presentación de solicitudes de asilo en diferentes países por parte de una misma persona agotan sensiblemente los recursos que se destinan para el régimen de protección internacional. La toma colectiva de decisiones, particularmente por parte de estados con proximidad geográfica, podría contribuir a evitar muchos de estos abusos. La toma colectiva de decisiones podría resultar particularmente atractiva, por ejemplo, para grupos de estados pequeños que no pueden aportar por sí solos todos los recursos necesarios para realizar los procesos individuales de determinación de asilo. La distribución de personas que son consideradas refugiados, y que reciben asilo, entre los países que participan en la toma colectiva de decisiones se debería realizar por medio de la aplicación de un mecanismo de repartición de la carga. Los países de reasentamiento que no sean parte del grupo de toma colectiva de decisiones podrían fomentar la creación de espacios para la toma colectiva de decisiones ofreciendo su capacidad de reasentamiento para reasentar una parte de las personas que son consideradas refugiados. Este tipo de acción podría promover que otros Estados se adhieran a la Convención de 1951, fortaleciendo así el régimen internacional de reasentamiento. Se debe tener cuidado de que el uso del reasentamiento no se convierta en un factor que lleva a personas a incursionar indebidamente en el espacio para la toma colectiva de decisiones. De esta manera, el uso del reasentamiento resultaría estratégico.

### **Formas de lograr el uso estratégico del reasentamiento**

29. Actualmente, existe un número reducido de países que disponen de programas anuales regulares de reasentamiento, pero cuya capacidad de reasentamiento a nivel mundial es limitada. Con el transcurso del tiempo, muchos países han ofrecido contribuir con el reasentamiento en forma *ad hoc*, entre los cuales algunos todavía contribuyen en forma periódica. Existen varios estados que enfrentan los desafíos de los flujos mixtos de migrantes y refugiados, los cuales han decidido ya sea reducir su cuota de reasentamiento o dejar de ofrecer el reasentamiento. La

capacidad de reasentamiento que existe actualmente tiene como meta principal la satisfacción de las necesidades de quienes requieren protección individual. En este sentido, la Agenda para la Protección aboga por aumentar sustancialmente la capacidad mundial de reasentamiento para lograr utilizar el reasentamiento de una manera estratégica y lograr los resultados esperados.

30. Es probable que el aumento en la capacidad de reasentamiento no se logre únicamente con la cooperación de los países de reasentamiento existentes, ni tampoco esto es algo que se debería esperar de ellos. Una de las acciones fundamentales para aumentar esta capacidad de reasentamiento que se requerirá para lograr su uso estratégico consiste en aumentar el número de países que disponen de programas anuales de reasentamiento. Además de aumentar el número de países de reasentamiento, también es necesario diversificar la distribución geográfica de la capacidad existente, así como crear oportunidades de reasentamiento en todas las regiones del mundo. Las personas no deberían verse forzadas, por falta de oportunidades, a abandonar sus regiones de origen para iniciar una nueva vida. Prácticamente ningún país es demasiado pobre, demasiado pequeño o demasiado poblado como para no poder ofrecer una vida nueva a un número reducido de refugiados al año.

31. Para alcanzar la expansión y diversificación de países que disponen de programas anuales de reasentamiento sería beneficioso compartir los conocimientos técnicos y brindar asesoría a los países emergentes de reasentamiento conforme estos desarrollan su capacidad de brindar reasentamiento. En este sentido, el ACNUR deberá desempeñar un papel principal como catalizador con el fin de remitir los estados emergentes de reasentamiento a las posibles fuentes de conocimiento técnico. Al respecto, algunas de las posibles alternativas que podrían contribuir con este esfuerzo son los proyectos de hermanamiento (*twining projects*), el préstamo temporal de personal (*secondment of staff*), intercambios entre ONGs y la difusión de buenas prácticas. Asimismo se puede tomar en consideración la posibilidad de brindar cooperación financiera internacional para contrarrestar algunos de los costos iniciales que conlleva el reasentamiento cuando éste se realiza en un país en vías de desarrollo. Dicha cooperación podría ser suministrada en forma bilateral o multilateral por medio del ACNUR.

32. La necesidad de ampliar la capacidad de reasentamiento para asegurar la existencia de suficientes lugares disponibles para brindar reasentamiento a quienes requieran de una solución de protección individual, así como su uso estratégico, no es el único cambio necesario para lograr la aplicación estratégica del reasentamiento. También será necesario lograr un cambio significativo en la mentalidad del ACNUR, los países de reasentamiento y los países que brindan primer asilo en relación con el otorgamiento de asilo y soluciones duraderas, así como respecto de las funciones que cada uno de ellos habrá de desempeñar dentro del sistema general de protección internacional. Asimismo, existe la necesidad de hacer más eficiente el proceso de reasentamiento, tanto la identificación de los posibles candidatos que se beneficiarán del mismo como el trámite que deben realizar los países de reasentamiento. Al respecto, el ACNUR ya ha iniciado una revisión integral de sus prácticas administrativas y operativas del proceso de reasentamiento.

33. Actualmente, algunos de los países de reasentamiento determinan en gran medida el uso de su capacidad de reasentamiento con base en consideraciones de orden interno. Ya sea que se trate de la identificación de las poblaciones que serán reasentadas o de las categorías de las personas vulnerables que merecen prioridad, las influencias nacionales con frecuencia tienen prioridad con respecto a las oportunidades y necesidades de reasentamiento a nivel internacional. Otros países de reasentamiento determinan el uso de su capacidad de reasentamiento con base en las necesidades internacionales y aspectos geográficos y regionales. No sería razonable esperar que los estados no tomen en cuenta sus factores internos, muchos de los cuales contribuyen de todas maneras a fomentar el apoyo público hacia los refugiados. Sin embargo, sería posible mejorar el reasentamiento y adoptar una visión más estratégica si los países comenzaran a actuar en forma colectiva en la consecución de metas comunes. De tal



manera, los países podrían adoptar diferentes papeles y emprender sus acciones de una manera más coordinada.

34. Para alcanzar un uso más estratégico del reasentamiento, será necesario recurrir a mecanismos más amplios de consulta internacional y de toma colectiva de decisiones con el fin de establecer la respuesta más apropiada para resolver los problemas vinculados a los éxodos de refugiados y las necesidades de soluciones duraderas de una población refugiada. El ACNUR, los países de acogida y los países de reasentamiento deberán analizar y tomar decisiones en forma colectiva con respecto a la acción que resulte más apropiada en relación con poblaciones de refugiados específicas y entre las distintas poblaciones de refugiados.

35. Reconocemos que la mayoría de los países operan con base en una única autoridad presupuestaria anual. Sin embargo, los compromisos que asuman los países por varios años con respecto al reasentamiento constituirán valiosos instrumentos en muchas situaciones. Por lo tanto, los estados de reasentamiento podrían explorar la posibilidad de obtener la autoridad presupuestaria para formular compromisos por varios años por una parte de su capacidad anual tradicional.

36. Los países de reasentamiento deberán adoptar diferentes enfoques con el fin de determinar la elegibilidad de una persona para su remisión a reasentamiento. Una solución integral para un cierto grupo de casos podría implicar reasentar una población de refugiados con necesidades individuales de protección, o bien, podría implicar reasentar un grupo de refugiados cuyas necesidades surgen de su misma pertenencia a un grupo determinado. Si se pretende usar el reasentamiento en forma estratégica, probablemente sea necesario dar un mayor énfasis al reasentamiento de grupos de personas. El análisis de las necesidades del grupo y su identificación para efectos de reasentamiento podría sustituir en muchos casos la valoración individual de la necesidad de reasentamiento. Este procedimiento no eliminaría la necesidad de realizar un proceso de selección individual con el fin de identificar posibles casos de exclusión o de personas que sean inadmisibles por otras razones.

37. Conforme los estados desarrollen un concepto más eficaz y común sobre el uso estratégico del reasentamiento, será necesario ahondar en los criterios de selección que se aplicarán en diferentes situaciones. La Agenda para la Protección ha encomendado al Grupo de Trabajo sobre Reasentamiento continuar analizando los criterios de selección que se habrán de aplicar en situaciones de desplazamiento masivo (Meta 3, Objetivo 6, Acción 2).

38. Para aplicar el reasentamiento de una forma estratégica, los estados de reasentamiento deberán considerar como lograr vinculaciones más amplias por medio de la colaboración con los estados de primer asilo. Es necesario que los estados de primer asilo adopten una actitud más abierta para asumir compromisos en nombre de los refugiados más allá del otorgamiento de la protección correspondiente al primer asilo, lo cual podría implicar compromisos relativos a mantener la protección efectiva, brindar posibilidades de integración local, o aceptar a quienes regresan como consecuencia de movimientos secundarios. Un acuerdo por medio del cual el país de primer asilo se compromete a tomar acción, conjuntamente con el reasentamiento, podría potencialmente convertir una situación no estratégica en una que sí lo es. Lo ideal es que este tipo de acuerdos surjan del análisis colectivo del país de primer asilo, el ACNUR y los países de reasentamiento. Los acuerdos podrían ser de carácter multilateral en su expresión más amplia o simplemente un acuerdo entre un país de reasentamiento, un país de acogida y el ACNUR.

39. El reasentamiento de un mayor número de refugiados se deberá hacer en forma más eficiente con el fin de evitar aumentos significativos en los costos para el ACNUR y lograr reducir los costos para los países de reasentamiento. Los arreglos actuales de tramitación tienen un alto costo y absorben una gran cantidad de recursos. El mejoramiento de los trámites y procesos de registro puede contribuir considerablemente a lograr un sistema de reasentamiento

más eficiente. Se debe incluir datos sobre la necesidad potencial de reasentamiento en una etapa más temprana dentro de las situaciones de afluencia de refugiados, tal como la identificación de grupo, y también se debe identificar más eficientemente a las personas que serían excluibles.

## **Conclusión**

40. Tal y como se señaló en la introducción, incluso en las circunstancias ideales, únicamente una minoría de los refugiados del mundo puede aspirar al reasentamiento en un tercer país. Sin duda existirán situaciones simultáneas en las que el reasentamiento se puede aplicar estratégicamente, lo cual exigirá a los estados crear mecanismos para decidir cuáles casos o situaciones prolongadas serán seleccionados. Esto podría combinar el optimizar los beneficios o el uso estratégico del reasentamiento, por un lado, y las consideraciones de carácter humanitario, por el otro. No obstante, para crear las condiciones necesarias que permitan el uso más estratégico del reasentamiento, los estados deberán verdaderamente alcanzar la cooperación y la solidaridad internacional en beneficio de los refugiados. Este enfoque podría generar beneficios considerables, ampliar significativamente las soluciones duraderas y restablecer la capacidad de la comunidad internacional para proporcionar soluciones más planificadas y apropiadas para las necesidades de los refugiados.

41. El reasentamiento ha sido propuesto por el Alto Comisionado como un tema que es susceptible de ser abordado dentro del marco de la Convención Plus. El Comité Permanente podría, por lo tanto, buscar garantizar que las sugerencias expuestas en el presente documento sean retomadas en el ámbito del FORO del ACNUR. El FORO brindará a los estados, y a otros actores, la oportunidad de explorar hasta qué punto se podrían utilizar enfoques de naturaleza colectiva para satisfacer las necesidades de los refugiados. Los acuerdos multilaterales previstos por la Convención Plus podrían permitir que el reasentamiento sea utilizado de una forma más estratégica con el fin de optimizar los beneficios que éste pueda generar.

*Traducción realizada por la Unidad Legal Regional de la Oficina de las Américas.*