

Intensificación y selección: el poder en el régimen de reasentamiento de los refugiados

Annelisa Lindsay

Existe un desequilibrio de poder —con su consiguiente falta de control por parte de los refugiados— en la estructura del actual régimen de reasentamiento. El proceso de selección de arriba a abajo también conlleva dilemas éticos, como demuestran las recientes intensificaciones de las operaciones de reasentamiento.

De las tres soluciones duraderas, el reasentamiento es a menudo la última opción que defiende la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y la última deseada por los refugiados. Sin embargo, en muchos conflictos llega un punto de inflexión en el que ACNUR acaba trabajando con los Estados para buscar el reasentamiento de unos pocos refugiados seleccionados. A menos del 1% de todos los refugiados se les da la opción de reasentarse en un tercer país.

¿Cómo puede un refugiado convertirse en uno de esos pocos? La respuesta es que normalmente no pueden elegir. La actual estructura del régimen de reasentamiento exige que ACNUR elija a los refugiados primero y los remita luego a los Estados. Después, estos deciden si los aceptan o no.

El régimen de reasentamiento de refugiados está diseñado para identificar y proteger a los refugiados “más vulnerables”. Se basa principalmente en la definición de refugiado de la Convención de 1951, que ACNUR utiliza para determinar su condición y registrarlos en los países de asilo. Dadas las limitadas plazas de reasentamiento ofertadas por los países receptores, ACNUR ha desarrollado siete categorías de priorización para identificar

a los refugiados cuyas necesidades de protección son más graves o urgentes. ACNUR los clasifica, filtra y prioriza de acuerdo con estas categorías para luego remitirlos a los Estados para su reasentamiento. El proceso de selección de remisiones para su reasentamiento varía según la región y la oficina de ACNUR, y los responsables de protección pueden utilizar evaluaciones participativas, la Herramienta para la identificación de personas en situación de mayor riesgo u otras herramientas para identificar a los refugiados más vulnerables para su reasentamiento.

El *Manual de Reasentamiento de ACNUR* establece que la selección “no debería basarse en el deseo de ningún actor específico como el Estado de acogida, los Estados de reasentamiento, otros socios o los propios miembros del equipo de personal de ACNUR”¹. En la realidad, muy pocos Estados aceptan a los refugiados para reasentarlos basándose en un “dosier”, es decir, sin realizar un escrutinio mayor de cada caso o sin tener en cuenta criterios de selección adicionales. De hecho, la mayoría de los Estados impone sus propios criterios de selección específicos y crea así la última capa del proceso de selección del régimen de reasentamiento. A menudo se

ocultan intereses sociales y políticos tras estos criterios adicionales. Algunos Estados eligen a refugiados que ya hablen la lengua local o que dispongan de educación superior o de aptitudes profesionales porque les interesa que sean capaces de integrarse en la sociedad con poca asistencia. Otros Estados priorizan la protección de los que necesitan cuidados médicos urgentemente. Algunos requisitos específicos de los Estados corresponden a calendarios políticos o fiscales con el fin de cumplir promesas electorales o de cuadrar los presupuestos asignados. Algunos Estados tienen cuotas o techos de reasentamiento que podrían estar aún más marcados por la nacionalidad de los refugiados.

El *Manual* también remarca que ACNUR basa su selección en la “necesidad objetiva de reasentamiento del refugiado y no en su deseo subjetivo de ser reasentado”. A menudo se repite aquello de que el reasentamiento no es un derecho para ayudar a que este mensaje cale, tal vez con el fin de que los Estados reafirmen su soberanía y para atenuar las expectativas de los propios refugiados, que tienen muy poca elección sobre el sistema de reasentamiento y normalmente no pueden solicitarlo de forma proactiva. Ni siquiera los seleccionados pueden elegir en qué país serán reasentados. El único poder que tienen los refugiados sobre el régimen de reasentamiento es el de escoger no ser reasentados en caso de que se les ofrezca. Como consecuencia, el régimen de reasentamiento actual empodera a ACNUR y a los Estados y deja a los refugiados sin mucho poder de decisión, a pesar de que la Agencia de la ONU para los Refugiados promueve la autosuficiencia como objetivo principal de las soluciones duraderas². Este desequilibrio de poder debe ser sometido a un mayor escrutinio; esto se ha hecho aún más evidente a raíz de los recientes esfuerzos por reasentar a los refugiados sirios.

Intensificación en el reasentamiento de sirios

ACNUR ha remitido desde 2013 a más de 242 000 refugiados sirios para su reasentamiento u otras formas de admisión en terceros países³ y ha empleado diversas estrategias para satisfacer rápidamente los compromisos de los Estados para reasentar a los sirios. En primer lugar, dio prioridad al envío de refugiados a los países con las oportunidades de reasentamiento más urgentes. Para algunos Estados el reasentamiento era una novedad o tenían compromisos políticos urgentes, así que ACNUR se aseguró de que recibían las primeras llegadas de sirios reasentados.

Diversos Estados, entre ellos Canadá y Estados Unidos (EEUU), implementaron operaciones de reasentamiento “intensificadas” —es decir, de tramitación acelerada— para reasentar a cifras especialmente grandes de refugiados sirios en cortos periodos de tiempo. A finales de 2015 el Gobierno canadiense aceleró el proceso de reasentamiento de los refugiados sirios en Jordania y el Líbano, que culminó con la llegada de 25 000 refugiados sirios a Canadá. A principios de 2016 Estados Unidos siguió su ejemplo y emprendió una operación de intensificación similar en Jordania⁴.

Como parte de estas operaciones intensificadas, ACNUR y los Estados aplicaron unos criterios de selección adicionales para perfilar y acelerar las remisiones de refugiados. El Gobierno canadiense dio prioridad a los “refugiados vulnerables que suponían un riesgo bajo para la seguridad, como mujeres en peligro y familias completas”⁵. El Gobierno de EEUU también se centró “especialmente en los supervivientes de la violencia y la tortura, los que sufrían graves problemas médicos y las mujeres y niños, que son compatibles con nuestra seguridad nacional”⁶. Las justificaciones para imponer los criterios de selección adicionales iban desde la reducción del tiempo de tramitación por controlar a los refugiados que tendrían más probabilidades de ser rechazados gracias a cláusulas de exclusión, hasta minimizar los riesgos para la seguridad mediante la selección de familias y niños antes que a hombres solteros en edad de luchar. En respuesta a estas peticiones, ACNUR desarrolló “metodologías de reasentamiento agilizadas” para apoyar los procesos acelerados, entre ellos el Programa de Transferencia Humanitaria con Canadá y con el Formulario de Identificación Simplificado con Estados Unidos⁷. Ambos Gobiernos realizaron un despliegue adicional de funcionarios en los lugares de tramitación acelerada para que decidieran finalmente si cada refugiado cumplía con los requisitos para ser reasentado.

Además del aumento de los criterios de selección en estos reasentamientos intensificados, el tiempo y el lugar de las operaciones funcionaban como un improvisado factor de selección adicional que influía en las posibilidades de reasentamiento de los refugiados. Desde el otoño de 2015 hasta el verano de 2016, las oportunidades de reasentamiento de los refugiados sirios en Jordania y el Líbano aumentaron drásticamente en comparación con las de los refugiados sirios en Turquía e Irak. Esto causó un aumento desproporcionado en la probabilidad de selección para el reasentamiento.

Conclusiones

Revisar el papel del poder y la voluntad en la estructura del régimen de reasentamiento y el uso de las “intensificaciones” como estrategia de reasentamiento es importante a la hora de conformar las políticas de reasentamiento de ACNUR y de los Estados. Sencillamente, del mismo modo que los Estados han usado en otras ocasiones las operaciones intensificadas para satisfacer necesidades excepcionales⁸, los Estados podrían seguir utilizando estrategias similares, como sobre todo los planes de ACNUR de remitir a 170 000 refugiados de los 1,19 millones que necesitarán ser reasentados en 2017. Sin embargo, el actual proceso de selección en el régimen de reasentamiento es directamente contradictorio a la política de ACNUR de minimizar el impacto de las preferencias de reasentamiento de los Estados y de promover la autosuficiencia de los refugiados como parte integral de todas las soluciones duraderas. La cuestión ética es si el fin justifica los medios.

Una perspectiva pragmática remarcaría la necesidad de unos criterios de selección para evitar que el suministro de refugiados sea mayor que la demanda de reasentamiento de los Estados. Los actuales criterios de selección de ACNUR constituyen el proceso necesario para que el régimen de reasentamiento funcione dentro de estos márgenes. Esta metodología se basa en el Derecho internacional y se construye sobre el imperativo humanitario y la moralidad. Este proceso de selección ofrece una vía para la protección, la autosuficiencia y el aumento del control sobre sí mismos de miles de refugiados, así que el fin sí que justifica los medios.

Sin embargo, un análisis ético revela que el reasentamiento no es una excepción para el marcado desequilibrio de poder que afecta a la mayoría de la asistencia humanitaria. En realidad, ACNUR y los Estados se reservan el poder de elegir qué refugiados merecen más ser reasentados. Los refugiados o no tienen voz o tienen muy poca en el proceso de toma de decisiones y carecen de poder alguno para solicitar el reasentamiento de forma proactiva como opción de futuro. Al contrario, su futuro depende de la voluntad política de ACNUR y de los Estados.

ACNUR soporta la difícil carga de equilibrar los intereses de los Estados y los de las poblaciones de interés, y el desequilibrio de poder entre las dos necesita revisarse mejor urgentemente. En vez de aceptar el status quo porque da resultados, las partes interesadas en el reasentamiento deberían preguntarse de qué manera se podría mejorar

el proceso de selección para reflejar el objetivo común de empoderar a los refugiados al tiempo que se reconoce la soberanía de los Estados.

Dado que ACNUR y los Estados trabajan juntos para equilibrar las necesidades de reasentamiento y la voluntad política para acoger a los refugiados en medio de unos entornos políticos nacionales cada vez más hostiles, también deberían trabajar para garantizar que el poder se distribuya de manera más homogénea. No se debería dejar nunca más a los refugiados con semejante poco poder de decisión en lo que respecta a su reasentamiento en un tercer país. ACNUR no debería sacrificar sus enfoques participativos en pos de la conveniencia. Más bien al contrario, debería adoptar al menos unas estrategias más igualitarias en cuanto a oportunidades se refiere para la selección inicial, en las que los refugiados pudieran tener las mismas oportunidades de ser considerados para ser reasentados. Sobre el reconocimiento de la soberanía de los Estados, los refugiados seleccionados para ser reasentados seguirán estando sujetos a los requisitos específicos de cada Estado. Sin embargo, ACNUR debería animarles a que no estrechen los criterios de selección tanto hasta el punto de entrar en conflicto con los fines y propósitos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Annelisa Lindsay

Annelisa.Lindsay@oxfordalumni.org

Graduada en el Máster de Programa de Estudios sobre Migración Forzada y Refugiados, Centro de Estudios para los Refugiados.

Este artículo está escrito a título personal.

1. ACNUR (2011) *Manual de Reasentamiento de ACNUR* www.unhcr.org/46f7c0ee2.html
2. ACNUR (2014) *Finding Durable Solutions* [En busca de soluciones duraderas] <http://bit.ly/UNHCRGlobalAppeal2014-15> y ACNUR (2005) *Manual para la autosuficiencia*: www.unhcr.org/44bf7b012.pdf
3. ACNUR/PNUD (2016) *Plan Regional 2017-2018 para los Refugiados y la Resiliencia* (3RP) <http://bit.ly/UNHCR-UNDP-3RP-2017-18>
4. Hirschfeld Davies J “U.S. Could Exceed Goal of Accepting 10,000 Syrian Refugees” [EE. UU. excede su objetivo de aceptar a 10 000 refugiados sirios], *New York Times* <http://nyti.ms/2j4woPt>
5. Gobierno de Canadá “WelcomeRefugees: The first 25,000 – Phase 1” [#RefugiadosBienvenidos: los primeros 25 000 – Fase 1] www.cic.gc.ca/english/refugees/welcome/phase1.asp
6. La Casa Blanca (2015) “How We’re Welcoming Syrian Refugees While Ensuring Our Safety” [Cómo estamos acogiendo a los refugiados sirios mientras garantizamos nuestra seguridad] <http://bit.ly/WhiteHouse2015>
7. ACNUR (2016) Necesidades proyectadas de reasentamiento a nivel mundial 2017 <http://bit.ly/ResettlementNeeds2017>
8. Por ejemplo, el historial estadounidense de operaciones de reasentamiento intensificadas incluye 20 000 refugiados húngaros en 1957; 111 000 refugiados vietnamitas en 1975; 7000 refugiados kurdos procedentes de Irak en 1996; y 20 000 refugiados albanos de Kósovo en 1999.