

MIGRACIONES FORZADAS

revista

número 54
febrero 2017

Reasentamiento

Además:
una minisección
sobre los riesgos tras
la deportación y su
seguimiento
y
una selección de
artículos sobre
otros aspectos de la
migración forzada



CENTRO DE
ESTUDIOS
SOBRE
REFUGIADOS

SÓLO DISTRIBUCIÓN GRATUITA



La Revista Migraciones Forzadas (RMF) pretende ser un foro de intercambio de experiencias, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, así como personas que trabajan con ellos. RMF se publica en inglés, español, árabe y francés por el Centro de Estudios sobre Refugiados. La edición en castellano se publica en colaboración con el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante (IUDESP).

Personal en Oxford

Marion Couldrey y

Maurice Herson (Editores)

Maureen Schoenfeld (Asistente de Promoción y Financiación)

Sharon Ellis (Asistente)

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre

Oxford Department of International Development, University of Oxford, 3 Mansfield Road, Oxford OX1 3TB, UK.

fmr@qeh.ox.ac.uk

Skype: fmreview

Tel: +44 (0)1865 281700

www.fmreview.org

De la edición en español

Eva Espinar Ruiz y Laura Moreno Mancebo, IUDESP, Universidad de Alicante, Apartado de Correos 99, E03080 Alicante, España

rmf@ua.es

www.fmreview.org/es

Renuncia de responsabilidad:

Las opiniones vertidas en los artículos de RMF no reflejan necesariamente la opinión de los editores, del RSC o del IUDESP.



ISSN 1460-9819

Diseñado por

Art24 www.art24.co.uk

Imagen de portada:

La familia de este muchacho sirio de 15 años tiene la esperanza de ser reubicada en Canadá y se encuentra en las etapas finales de su evaluación. Viven en un refugio de dos habitaciones en un asentamiento informal de refugiados en el Líbano. Él tiene la maleta hecha.

ACNUR/Sebastian Rich

¿Por qué hemos pixelado su cara? Consulte www.fmreview.org/es/politica-fotografias

De los editores

Los procesos de reasentamiento están adquiriendo especial protagonismo en el contexto actual de aumento del número de refugiados. Esta tradicional “solución duradera” —el traslado gestionado de los refugiados hacia un tercer país seguro— afecta ya a miles de refugiados cada año, a las comunidades a las que se trasladan, a las personas que dejan atrás y a las agencias que trabajan con ellos. Con la perspectiva de que las cifras seguirán aumentando, esta es una oportunidad tanto para probar nuevos enfoques como para volver a examinar los antiguos.

Mientras este número de RMF estaba en imprenta, el presidente de los EEUU Donald Trump firmó una orden ejecutiva que prohibía indefinidamente a todos los refugiados sirios entrar en los EEUU y que suspendía el programa general de refugiados por 120 días. Posteriormente, el programa sería mucho más pequeño, reduciendo el número total de refugiados reasentados en los EEUU en 2017 en más de la mitad (de 110 000 a 50 000). Como Estados Unidos tiene el mayor programa de reasentamiento de refugiados del mundo, esto tendría un impacto significativo sobre el reasentamiento global.

Nos gustaría dar las gracias a Michael Collyer de la Universidad de Sussex y Jeff Crisp del Centro de Estudios de Refugiados de la Universidad de Oxford por su ayuda como asesores en el tema especial de este número. También estamos agradecidos a Immigration, Refugees and Citizenship Canada, a RefugePoint, al Gobierno del Principado de Liechtenstein, al Departamento Federal de Relaciones Exteriores de Suiza y a la División de Protección Internacional del ACNUR por su apoyo financiero a este número. Todos los donantes de RMF aparecen en la página 99.

Marion Couldrey y Maurice Herson
Editores, Forced Migration Review



De la edición en español.

El reasentamiento es una solución duradera para los refugiados que no pueden retornar a sus países. En los artículos de esta edición los autores abordan sus distintas modalidades y las posibilidades de mejora para que sean más eficaces y que el reasentamiento sea una estrategia beneficiosa tanto para el refugiado reasentado como para el país receptor.

Este número de RMF también contiene una minisección sobre los riesgos tras la deportación y su seguimiento y una selección de artículos sobre otros temas relacionados con la migración forzada.

Formatos e idiomas: el número completo y todos los artículos individuales de esta edición están en línea en formatos html y pdf en www.fmreview.org/es/reasentamiento. RMF 54 y su resumen (que proporciona introducciones a todos los artículos más enlaces web/QR) está disponible gratuitamente en línea e impreso en español, inglés, árabe y francés.

Si desea copias impresas de la revista o el resumen en cualquier idioma envíenos un correo electrónico a rmf@ua.es.

Próximos números y temas principales:

RMF 55: Alojamiento en desplazamiento (publicación en junio de 2017)

RMF 56: América Latina y el Caribe (publicación en octubre de 2017)

RMF 57: No signatarios de la Convención de 1951 sobre los Refugiados (publicación en febrero de 2018)

Más información, incluyendo las fechas límite para la presentación de artículos, en www.fmreview.org/es/proximas-ediciones

Eva Espinar y Laura Moreno
Revista Migraciones Forzadas



Reasentamiento

- 4 Consideraciones prácticas para un programa de reasentamiento efectivo**
William Lacy Swing
 - 6 El reasentamiento de refugiados húngaros en 1956**
Amanda Cellini
 - 9 La internacionalización del reasentamiento: lecciones aprendidas de Siria y Bután**
Carol Batchelor y Edwina O'Shea
 - 11 Intensificación y selección: el poder en el régimen de reasentamiento de los refugiados**
Annelisa Lindsay
 - 14 Un programa de reasentamiento de refugiados "exitoso": el caso de Nepal**
Bipin Ghimire
 - 16 Dar protagonismo a los refugiados en su reasentamiento en el Reino Unido**
Michael Collyer, Rupert Brown, Linda Morrice y Linda Tip
 - 20 Asia Sudoriental y el desencanto con el reasentamiento**
Sébastien Moretti
 - 22 La postura de Portugal hacia el reasentamiento: una mirada desde la periferia de la UE**
Lúcio Sousa y Paulo Manuel Costa
 - 23 Experiencias antes del reasentamiento: iraníes en Viena**
Molly Fee
 - 25 El "emparejamiento" de refugiados**
Will Jones y Alexander Teytelboym
 - 26 La migración secundaria de refugiados reasentados en los Estados Unidos**
Jeffrey Bloem y Scott Loveridge
 - 28 La importancia del asesoramiento jurídico**
Betsy Fisher
 - 29 ¿Quién reubicará a los hombres solteros de Siria?**
Lewis Turner
 - 32 Cómo las ONG han ayudado a dar forma al reasentamiento**
Amy Slaughter
 - 34 Ampliar el papel de las ONG en el reasentamiento**
Melonee Douglas, Rachel Levitan y Lucy W. Kiama
 - 38 El reasentamiento como instrumento de protección para niños refugiados**
Susanna Davies y Carol Batchelor
 - 41 Una asociación desigual: los proveedores de servicios de reasentamiento en Australia**
Niro Kandasamy
 - 43 Reasentamiento de refugiados y activismo en Nueva Zelanda**
Murdoch Stephens
 - 45 El trato diferencial a los refugiados en Irlanda**
Natalya Pestova
 - 48 Hacia un nuevo marco para la integración en EEUU**
Catherine Tyson
 - 50 Cómo los grupos comunitarios de refugiados apoyan el reasentamiento**
G Odessa Gonzalez Benson
 - 52 Prácticas de exclusión de refugiados en Estados Unidos**
Katherine Knight
 - 53 Prácticas de seguridad y reasentamiento**
Shoshana Fine
 - 54 El Programa de Reasentamiento Solidario y alternativas en América Latina**
María José Marcogliese
 - 56 Patrocinio privado de refugiados en Canadá**
Jennifer Hyndman, William Payne y Shauna Jimenez
 - 60 La historia de una pequeña congregación canadiense que patrocinó a una familia de refugiados**
Shannon Tito y Sharolyn Cochand
 - 61 Reconsiderando cómo se mide el éxito**
Chloe Marshall-Denton
 - 63 Las expectativas de vulnerabilidad en Australia**
Alice M Neikirk
 - 66 El reasentamiento de jóvenes refugiados en Australia: experiencias y resultados en el tiempo**
Celia McMichael, Caitlin Nunn, Ignacio Correa-Velez y Sandra M Gifford
 - 68 Rechazo al reasentamiento: el caso de los palestinos**
Anne Irfan
 - 71 El reasentamiento de los refugiados polacos tras la Segunda Guerra Mundial**
Agata Blaszczyk
 - 73 Reasentamiento: ¿dónde está la evidencia y cuál es la estrategia?**
Alexander Betts
- Los riesgos tras la deportación y su seguimiento**
- 76 Los riesgos tras la deportación para los solicitantes de asilo fallidos**
Jill Alpes, Charlotte Blondel, Nausicaa Preiss y Meritxell Sayos Monras
 - 78 Los riesgos que se encuentran tras una expulsión forzada: las experiencias de retorno de los jóvenes afganos**
Emily Bowerman
 - 81 Un retorno sombrío: los riesgos tras la deportación a Uganda**
Charity Ahumuza Onyoin
 - 84 El acuerdo UE-Turquía: ¿Qué ocurre con la gente retornada a Turquía?**
Sevda Tunaboylu y Jill Alpes
- Artículos generales**
- 88 Garantizar los derechos de las personas desplazadas por el cambio climático en Bangladesh**
Prabal Barua, Mohammad Shahjahan, Mohammad Arifur Rahman, Syed Hafizur Rahman y Morshed Hossan Molla
 - 91 Cuando el dinero habla: detrás de los patrones de consumo de los solicitantes de asilo**
Jonathan Goh, Sophie Kurschner, Tina Esmail y Jonathan van Arnhem
 - 94 ¿Migrante, refugiado o menor? Es importante para los niños en Europa.**
Kevin Byrne
 - 96 La determinación de la apatridia: la experiencia de Suiza**
Karen Hamann
 - 99 Noticias del Centro de Estudios sobre Refugiados**
 - 100 Refugiados iraquíes en comunidades de habla hispana de California**
Ken Crane y Lisa Fernandez

Consideraciones prácticas para un programa de reasentamiento efectivo

William Lacy Swing

Hay determinados elementos esenciales en los programas de reasentamiento que benefician a los refugiados y a los Estados que los acogen. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) considera que esto es así con independencia del tipo de plan de reasentamiento, del país de destino o del perfil de los refugiados que estén recibiendo ayuda.

El reasentamiento constituye una herramienta vital para la protección internacional y una solución duradera para algunas de las personas más vulnerables del mundo. Aunque no sea una opción para la inmensa mayoría de los refugiados, el reasentamiento da esperanzas de verdad y una oportunidad de empezar una vida nueva a muchos que, de otro modo, no tendrían un hogar ni un país al que llamar suyo.

Cada año aumenta la cifra de personas reasentadas, aunque el número de plazas disponibles es inmensamente desproporcionado con respecto a las necesidades globales, por lo que los Estados están considerando otras vías para ofrecer protección a los refugiados que necesitan urgentemente que la comunidad internacional les proteja. Más allá del clásico reasentamiento de los refugiados, cada vez más Estados muestran interés en las admisiones por motivos humanitarios o las llevan a cabo, así como también en las subvenciones privadas y otras opciones como las becas académicas y los programas de movilidad laboral.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) lleva desde 1951 trabajando de cerca con Gobiernos, con la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), con la sociedad civil y con otros socios para preparar a los refugiados para su reasentamiento y para preparar a los Estados para recibirlos. Aunque la OIM respalda el desarrollo de vías alternativas, cree que todos estos programas, además de ofrecer y salvaguardar la protección legal, deberían promover la integración de los refugiados y su participación económica en las nuevas sociedades con independencia de cuál sea la naturaleza jurídica del programa. Basándose en sus sesenta y cinco años de experiencia en lo que respecta al reasentamiento, la OIM recomienda que se exploren dos enfoques generales: la programación centrada en los refugiados; y la planificación y preparación. Detrás de estas recomendaciones está la siempre presente necesidad de una consulta

estrecha y regular con todos los interesados y unas alianzas fuertes y bien fundadas. Llevar a cabo un reasentamiento es siempre una tarea compleja que requiere de muchos recursos e implica las acciones sincronizadas de muchos socios dentro y fuera del Estado.

La programación centrada en los refugiados

Los programas de reasentamiento exitosos son aquellos que se centran en los refugiados y cuya principal motivación es la protección. Los programas de reasentamiento deberían incluir una serie de servicios a proporcionar antes de la salida y tras la llegada, y estar diseñados e implementados para respaldar a los refugiados y a sus homólogos en cada fase del proceso de reasentamiento. Esto no significa únicamente que los refugiados se trasladen de una manera segura y digna sino también que se les empodere, que se les informe bien y que se les prepare adecuadamente para su reasentamiento en un tercer país y su integración en las comunidades de acogida.

La necesidad de involucrar, empoderar y preparar a los refugiados es independiente de que los Estados estén reasentando a cien personas o a cien mil. Los refugiados están ansiosos por aprender lo máximo posible acerca del proceso y qué les espera en los países de reasentamiento (es decir, los países que se ofrecen para reasentar a los refugiados) intervengan o no actores de reasentamiento oficiales. Esto significa que la gente que quiere ser reasentada puede —y, de hecho, lo hace— malinterpretar o recopilar información inexacta que podría influir en su decisión. Proporcionar a los refugiados información certera y objetiva sobre el proceso de reasentamiento y el país de destino puede ayudarles a participar de forma activa en el proceso y a tomar una decisión bien fundada sobre el reasentamiento.

Planificación y preparación

Una programación cuidadosa antes de la partida sienta las bases de una integración

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

exitosa. Los países de reasentamiento deberían colaborar cuanto antes durante la fase de planificación con los países que acogen a los refugiados para conseguir su apoyo con respecto a los objetivos de los programas, y deberían consultar con las partes pertinentes para establecer marcos de tiempo realistas y desarrollar unos canales de salida y llegada que sean predecibles y manejables. Los funcionarios del Gobierno de los países de reasentamiento deberían coordinarse con las comunidades de acogida para asegurarse de que hay la suficiente capacidad de recepción.

En algún punto —y cuanto antes, mejor— todas las partes interesadas tendrán que valorar las necesidades y preocupaciones de cada refugiado, su salud y bienestar, las gestiones para que su viaje sea seguro, y las perspectivas de que su integración sea significativa.

Los Estados han de garantizar que las solicitudes de reasentamiento se procesen de forma oportuna y mediante un proceso de calidad. Lo que distingue a los servicios de procesamiento en los casos que han tenido éxito incluye: estar adheridos a procedimientos operativos estándar; estrictas normas de confidencialidad y protección de datos; controles multinivel para garantizar la calidad y fuertes medidas antifraude. El procesamiento de los casos también debería incluir el intercambio de información con las partes interesadas relevantes para el asentamiento con el fin de proveerles de un informe certero de las aptitudes, capacidades y deseos de los refugiados, y de contactos potenciales en las comunidades receptoras. Esta información puede ayudar al organismo de reasentamiento a situar a los refugiados en un lugar que les ofrezca más posibilidades de integrarse con éxito.

Cada vez más se reconoce que los exámenes médicos en la fase del reasentamiento previa a la partida son una herramienta importante para la promoción de la salud pública y para la prevención de enfermedades. Los chequeos médicos antes del reasentamiento y el tratamiento de las necesidades sanitarias de los refugiados en una etapa temprana también pueden ser beneficiosos a nivel económico, ya que reducen la demanda de servicios sanitarios o sociales nacionales en el país de destino. La asistencia médica antes, durante y después del trayecto constituye un requisito clave para garantizar a un viaje seguro y digno para los refugiados que sufren problemas de salud o que tienen

otras necesidades médicas. Las remisiones para realizar investigaciones adicionales o tratamientos de estabilización antes de la salida, los preparativos especiales para el viaje y la provisión de personal médico que les acompañe: son todos factores importantes que reducen los riesgos durante el viaje. El intercambio de información médica eficiente y a tiempo también permite a los organismos de reasentamiento prepararse adecuadamente para la llegada de los refugiados y garantizar la continuidad de los cuidados.

Una orientación previa a la salida que vaya más allá del mero intercambio de información sobre el país receptor también prepara a los refugiados y les ayuda a desarrollar las aptitudes y actitudes que necesitarán para poder triunfar en su nuevo entorno, además de abordar el bienestar psicosocial de los refugiados y tener en cuenta los aspectos sociales, antropológicos, culturales y psicológicos del reasentamiento. La orientación debe abordar las cuestiones que realmente preocupan a los participantes y hacer hincapié en la adaptación cultural, la comunicación intergeneracional, los roles de género y los cambios en las dinámicas familiares entre otros retos.

Podrían emplearse enfoques innovadores para la orientación previa a la salida con el fin de reforzar los lazos entre los refugiados y los miembros de las comunidades receptoras antes de que los primeros emprendan su viaje. Por ejemplo, el uso de videoconferencias antes de la llegada puede añadir un reconfortante toque humano al proceso al presentarles a los trabajadores sociales o a refugiados que ya han sido reasentados y que podrían actuar como mentores para los que vayan al mismo país que ellos por primera vez. Eso crea confianza entre la gente y puede ayudar a gestionar las expectativas de los refugiados y a abordar los miedos que puedan tener. Además, se puede aprovechar mejor el tiempo entre la selección y la salida mejorando las perspectivas de integración de los refugiados en el mercado laboral de forma que tengan confianza en ellos mismos, preparándoles para las entrevistas, identificando las aptitudes transferibles y animándoles a que, tras su llegada, asistan a clases para aprender la lengua y de formación profesional.

En cualquier operación de reasentamiento resulta básico garantizar un traslado seguro y digno de los refugiados. Muchos son viajeros novatos que tienen poca (o ninguna)

experiencia en vuelos, y necesitan una ayuda cercana para abrirse camino entre los procedimientos formales para preparar el viaje, durante el tránsito y a su llegada al destino final. La experiencia de la OIM es que trasladar a individuos o a grupos, especialmente desde lugares remotos y a veces peligrosos, exige una gran red de personal de operaciones con experiencia que esté en sintonía con las necesidades de los viajeros vulnerables para que guíen y lleven a cabo un seguimiento de los traslados en tiempo real desde el despegue hasta el aterrizaje.

Conclusión

La comunidad de reasentamiento se encuentra en un punto de inflexión, no solo porque un número cada vez mayor de refugiados necesite desesperadamente reasentarse en un tercer país sino también debido a que la actual respuesta internacional es tremendamente inadecuada. Se necesita urgentemente una financiación más estable, más países de reasentamiento, cuotas más amplias y previsibles y una mayor inclusión de los beneficiarios.

La OIM se complace en ver el reasentamiento una vez más en la palestra. Tras la Cumbre de Líderes sobre la Crisis Mundial de los Refugiados en septiembre de 2016 y dada la actual labor de desarrollo de pactos mundiales sobre los refugiados y migrantes, este organismo continúa instando a los Estados a que ejerzan su liderazgo con compasión y generosidad de cara a los refugiados y migrantes vulnerables que necesitan protección, incluso mediante el reasentamiento.

Finalmente, el reasentamiento no consiste en programas, procesos o procedimientos, sino en ofrecer protección internacional — que a veces les salva la vida y siempre se la cambia— a los demás seres humanos que se encuentran necesitados. Como profesionales del reasentamiento, tenemos que hacer todo lo que podamos para ayudarles a mejorar sus vidas.

William Lacy Swing ODG@iom.int

Director General, Organización Internacional para las Migraciones www.iom.int

El reasentamiento de refugiados húngaros en 1956

Amanda Cellini

Cerca del 60º aniversario de la Revolución húngara vale la pena recordar los esfuerzos que se hicieron para reasentar a refugiados y así observar que los debates sobre cómo ayudar son atemporales.

Durante la represión del levantamiento que tuvo lugar en Hungría en octubre de 1956, unos 180 000 húngaros huyeron a Austria y otros 20 000 a Yugoslavia. La respuesta a las personas que huyeron se considera una de las manifestaciones de solidaridad internacional más exitosas para encontrar soluciones a la migración forzada: casi 180 000 húngaros fueron reasentados en 37 países en un período de 3 años.

Hungría había erigido un muro denominado Telón de Acero a lo largo de la frontera con Austria a finales de 1949: un sistema mortal de alambradas, torres de vigilancia y minas terrestres destinadas, al inicio de la Guerra Fría, a evitar que los ciudadanos húngaros huyeran hacia el oeste. Entre mayo y octubre de 1956, Hungría dismanteló en gran parte la frontera física y el campo minado. El levantamiento

húngaro y la huida de los húngaros a Austria comenzaron en los siguientes días.

Austria demostró cierta apertura y voluntad para recibir a los refugiados, y se tuvo en cuenta su condición *prima facie* en el marco de la Convención de 1951. Preocupado por la capacidad de su gobierno para manejar la gran cantidad de personas que llegaban de forma tan repentina a Austria, el ministro del Interior Oskar Helmer rápidamente apeló a las Naciones Unidas y ciertos países para pedir asistencia.

El 5 de noviembre, Helmer envió un telegrama a la nueva Agencia de refugiados de la ONU, ACNUR, y al Comité Intergubernamental de Migración Europea (ahora denominada Organización Internacional para las Migraciones) para solicitar de forma específica apoyo financiero para Austria y expresar su esperanza de

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

que la mayoría de los refugiados pronto pudiera reubicarse en terceros países:

SE SOLICITA CON URGENCIA ADMISIÓN TEMPORAL Y TEMPRANA ADICIONAL DE LA MAYOR CANTIDAD POSIBLE DE ESTOS REFUGIADOS POR ESTADOS EUROPEOS STOP¹ EL GOBIERNO FEDERAL APELA A LOS SENTIMIENTOS DE SOLIDARIDAD PARA AYUDAR A LOS REFUGIADOS QUE TANTAS VECES SE HA EVIDENCIADO EN EL PASADO

Ese mismo día ACNUR envió una petición a los 20 estados miembros del Comité Ejecutivo de Fondos para Refugiados de la ONU en el que se destacaba la importancia de mostrar su solidaridad a los refugiados y a Austria:

SEGÚN NUESTRA OPINIÓN Y LA DE LOS GOBIERNOS AUSTRIACOS TAMBIÉN SE BRINDARÍA AYUDA EXTREMADAMENTE EFECTIVA SI LOS GOBIERNOS QUE SE COMPADECEN DE LAS DIFICULTADES DEL PUEBLO HÚNGARO ACEPTARAN AL MENOS DARLE ASILO TEMPORAL A LA MAYOR CANTIDAD POSIBLE DE REFUGIADOS STOP POR TANTO SE LE SOLICITA CON URGENCIA A SU GOBIERNO QUE CONSIDERE ESTA POSIBILIDAD ADEMÁS DE AYUDA FINANCIERA PARA ESTOS REFUGIADOS STOP LOS SERVICIOS DE ESTA OFICINA ESTÁN DISPONIBLES PARA AYUDAR EN LA SELECCIÓN

La Asamblea General de la ONU —que se encargaba de la crisis del Canal de Suez, que ocurría al mismo tiempo— también pidió ayuda, pero no mencionó el reasentamiento de los refugiados específicamente hasta el 21 de noviembre. Las apelaciones para recibir asistencia continuaron durante noviembre por parte del representante austriaco ante la ONU, mediante apelaciones directas adicionales a través de telegramas del Secretario General de la ONU y ACNUR y a través de resoluciones de la Asamblea General de la ONU.

El 7 de noviembre, la Cruz Roja francesa hizo volar un avión cargado de suministros médicos a la capital austriaca, Viena, y trasladó a algunos refugiados en el vuelo de regreso. El 8 de noviembre, el primero de muchos trenes llevó a más de 400 refugiados a Suiza. Algunos autobuses de Suecia y trenes adicionales de Bélgica y los Países Bajos transportaron a refugiados el 9 de noviembre. Para el 28 de noviembre, un total de nueve

países europeos ya había reasentado a 21 669 refugiados; para el 31 de diciembre, se había transportado a 92 950 refugiados fuera de Austria. En total, 37 países alrededor del mundo reasentaron a casi 180 000 húngaros.

Suecia fue uno de los primeros países en responder al llamado de solidaridad, ya que reasentó a los refugiados húngaros de Austria a los pocos días de que comenzara el levantamiento. Suecia también tenía políticos nacionales que hacían campaña en el sistema de la ONU, e instaban a otros estados a recibir a más refugiados, incluidos los casos “más difíciles”. Noruega, por el contrario, optó por observar, esperar y ver cómo evolucionaba la situación en el terreno antes de comprometerse con algo más que ayudar económicamente a Austria.

Suecia

Para el 6 de noviembre, la ministra de Ayuda e Inmigración Ulla Lindström de Suecia tomó la decisión de reasentar a los refugiados húngaros. Al día siguiente, se contactó a campamentos en Austria para coordinar la selección, y se envió una delegación sueca. La Junta Laboral



Refugiados húngaros en Austria tomando un tren a Suiza, su nuevo país de asilo, en 1956.

comenzó a planear el proceso de selección, así como el proceso para la recepción de los reasentados. El 12 de noviembre, 73 niños y 30 madres se trasladaron en tren desde Viena hasta Malmö; al día siguiente, algunos autobuses con hombres húngaros partieron a Suecia.

El 15 de noviembre, ACNUR emitió una nueva solicitud para ampliar el cupo de refugiados. El apoyo del público y de los periódicos también pidió que una mayor cantidad de refugiados fueran a Suecia y el 21 de noviembre, se decidió que otros 2000 debían reasentarse. Los cupos aumentaron aún más el 7 de diciembre y el 8 de febrero de 1957.

Algo muy interesante es que el 23 de noviembre, la ministra Lindström habló ante la ONU acerca de la política de refugiados sueca que se implementó con los húngaros, y observó cómo puede ser especialmente beneficioso recibir a los ancianos y a los enfermos. Señaló que debía existir una motivación por parte de todos los estados de ayudar con los casos más difíciles, así como la necesidad de Suecia de aceptar a aquellas personas que pudieran integrarse fácilmente en el mercado laboral. “Lo mejor que se le puede dar a un refugiado reasentado”, argumentó, “es una oportunidad, y un empleo”. Para finales de 1958, más de 7300 húngaros se habían reasentado en Suecia.

Noruega

A Noruega le tomó más tiempo permitir el reasentamiento en comparación con otros países, y optó por esperar y ver si la situación evolucionaba. Tres días después de la invasión soviética, el 27 de octubre, se asignaron 70 000 coronas noruegas destinadas a ayuda de emergencia para los refugiados húngaros que habían comenzado a aparecer en Austria. Durante la primera semana de noviembre, algunos informes que solicitó el gobierno de su representante permanente en Ginebra sostuvieron que la situación sobre el terreno aún no estaba clara; se pensaba que la mayoría de los refugiados quería permanecer cerca de Hungría porque tenían la esperanza volver en algún momento. A pesar de reconocer las peticiones de ACNUR y del gobierno austriaco de reasentar directamente a los refugiados —y a pesar de la creciente opinión pública en Noruega que apoyaba la causa de los refugiados— se aconsejó al gobierno que solo ofreciera ayuda financiera para los refugiados en el lugar en el que estaban, en Austria.

Los debates en el Parlamento noruego el 16 y el 26 de noviembre giraron en torno a

cuántos fondos se asignarían a la situación de los refugiados. Todos, a excepción de un miembro del Parlamento, instaron a la precaución y moderación mientras esperaban a ver cómo se desarrollaba la situación. Después de otra apelación directa de ACNUR para el reasentamiento, en un debate que tuvo lugar el 30 de noviembre se reconoció la necesidad de lograr un equilibrio entre ayudar a las personas en Austria y reasentarlas en Noruega.

Durante una reunión el 6 de diciembre entre el Ministerio de Asuntos Sociales y la nueva Junta para el Reasentamiento de Refugiados Húngaros en Noruega, se observó que Suecia aceptaría a 100-130 refugiados al día, y se esperaba llevar a 100 refugiados a Noruega a finales de diciembre. El 13 de diciembre de 1956, llegó el primer transporte de húngaros a Noruega. A finales de 1957, casi 1500 húngaros se habían reasentado en Noruega, entre los que se encontraban pacientes con tuberculosis y sus familias.

Los debates internos en Suecia y Noruega en 1956 se asemejan mucho a los de 2015, cuando los países de Europa intentaban responder a una afluencia repentina de refugiados y solicitantes de asilo. La reacción de Suecia en el año 2015 se hizo eco de la velocidad de su respuesta en 1956: junto con Alemania, fue uno de los primeros y únicos países europeos que permitió el ingreso de refugiados y solicitantes de asilo antes de pararse a pensar si finalmente tenían la capacidad para hacerlo. Noruega, por el contrario, en primera instancia mantuvo un gran debate nacional en el que se compararon las ventajas de aumentar el cupo anual con sitios específicos asignados para los refugiados sirios con el hecho de solo donar dinero a países vecinos de Siria que albergaban grandes campamentos, antes de decidir aumentar su cupo de reasentamiento y donar dinero a la región.

Como lo demuestran las experiencias de Suecia y Noruega, pueden pasar los años, pero los debates nacionales sobre la solidaridad y cómo responder de una mejor manera a los flujos de refugiados y solicitantes de asilo parece ser algo constante.

Amanda Cellini amandacellini@gmail.com
Asistente de investigación, Peace Research Institute
Oslo www.prio.org

1. La palabra “STOP” se utilizaba con frecuencia en los telegramas al final de las oraciones (en lugar de un punto, que se cobraba como una palabra completa) para evitar que se malinterpretaran los mensajes. Los telegramas siempre se redactaban e imprimían en letras MAYÚSCULAS.

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

La internacionalización del reasentamiento: lecciones aprendidas de Siria y Bután

Carol Batchelor y Edwina O'Shea

Existe una clara voluntad política de un mayor compromiso en las cuestiones que afectan a al reasentamiento de los refugiados. Una característica de este esfuerzo es su internacionalización.

A grandes rasgos, la internacionalización del reasentamiento implica una mayor cooperación y coordinación entre los Estados y ACNUR —la Agencia de la ONU para los Refugiados— en tres esferas interrelacionadas: la planificación operativa y la experiencia compartida entre los Estados de reasentamiento, tanto los tradicionales como los nuevos o emergentes; el aumento del número de lugares de reasentamiento; y la promoción del diálogo con los países de acogida.

Establecidos a mediados de la década de los 90, el Grupo de Trabajo sobre el Reasentamiento (WGR, por sus siglas en inglés) y las Consultas Anuales Tripartitas sobre Reasentamiento (ATCR, por sus siglas en inglés) son las principales instituciones multilaterales en las que los Estados, ACNUR y las organizaciones no gubernamentales (ONG) abordan cuestiones específicas que atañen al reasentamiento de los refugiados. Uno de los resultados de los foros del WGR y las ATCR ha sido el acuerdo de los Estados de reasentamiento y de ACNUR de crear grupos “centrales” y de “contacto” para cooperar en el reasentamiento de determinados sectores de la población. Los grupos centrales están orientados a la defensa de la causa, las políticas y las operaciones mientras que los de contacto se centran principalmente en la parte operativa.

En principio los grupos centrales y de contacto están liderados por el Estado pero ACNUR desempeña un papel catalizador a la hora de hacer que los países se unan para obtener resultados. ACNUR se encuentra bien posicionado para identificar las necesidades de protección pero también desempeña una importante labor de establecimiento y ofrece apoyo técnico a los Estados para el diseño de sus programas de reasentamiento, así como en los procesos de selección, adjudicación y establecimiento. La implementación de programas de reasentamiento efectivos a través de modelos de procesamiento eficientes y de gran calidad junto con una fuerte salvaguarda de la integridad y la gestión de las expectativas

de los refugiados son los objetivos claves de la internacionalización del reasentamiento.

Colaboración en Siria y Bután

Los ejemplos de Siria y Bután surgieron a raíz de contextos muy diferentes. El Grupo Central Butanés (BCG, por sus siglas en inglés) se formó en 2005 tras décadas de desplazamientos y 15 rondas fallidas de conversaciones entre Bután y Nepal sobre repatriación e integración local. El Grupo Central Sirio (SCG, por sus siglas en inglés) se formó en 2013, muy pronto durante la fase de emergencia de la respuesta siria.

La respuesta firme de reasentar a la población siria dio lugar a los mayores compromisos de reasentamiento y al procesamiento más rápido de la historia reciente, para lo que se probaron con éxito nuevos enfoques de procesamiento. Se desarrollaron herramientas como plantillas orientativas para responder a las preguntas que los refugiados hacían con más frecuencia sobre el proceso y una página web de recursos con vistas a mejorar la provisión de información para aquellas personas que buscaban ser reasentadas. El SCG ha supuesto un foro para que los Estados se presten apoyo mutuo a la hora de defender el respeto por los principios de protección internacional en el diseño y la prestación de los programas de reasentamiento.

El Grupo central butanés (BCG) respaldó a varios países en la tramitación de los casos de los refugiados butaneses en Nepal como miembros de un colectivo que había sido definido como “con necesidad de reasentamiento”. Esto supuso un gran ahorro de tiempo y recursos. Los miembros del BCG también intercambiaron información sobre la prevención de fraudes y compartieron el centro de tránsito de la OIM construido para ese fin en la capital nepalesa, Katmandú. Su diálogo dio lugar a una convergencia operativa y política y a una voluntad de trabajar juntos por unos estándares.

El SCG pretendía garantizar unos compromisos sostenibles y que durasen años



Refugiada ruandesa reasentada en Santiago, Chile.

por parte de los Estados de reasentamiento, tanto de los tradicionales como de los emergentes. El éxito hasta la fecha ha sido impresionante, con más de 224 000 espacios garantizados como otras vías de reasentamiento. El SCG hizo que las ONG participaran en la movilización del apoyo nacional para aumentar los reasentamientos y las vías complementarias al hacer que los políticos prestaran más atención sobre estas cuestiones.

Aunque el BCG no consiguió tanta atención política como el SCG, consiguió que con el tiempo aumentar los compromisos sobre el reasentamiento. Finalmente, más de 100 000 butaneses fueron reasentados¹. Los Estados miembros del BCG emitieron un comunicado en el que anunciaban sus compromisos de reasentamiento colectivo e instaron a Nepal y a Bután a unirse a ellos en su búsqueda de otras soluciones duraderas².

Implicación del país de acogida

La colaboración con los países de acogida busca profundizar en la comprensión del proceso de reasentamiento y que los Gobiernos de acogida lo entiendan en una respuesta humanitaria más amplia. Esta colaboración reconoce la contribución actual de los Gobiernos de acogida a la protección de los refugiados (por ejemplo, manteniendo las fronteras abiertas, facilitando el registro u ofreciéndoles acceso a las escuelas u hospitales). También aumenta el grado de concienciación acerca de la escala del reasentamiento y de los recursos implicados mientras busca un apoyo vital por parte del país de acogida para facilitar más el proceso de reasentamiento. ACNUR desempeña un papel vital para que se produzca esta colaboración porque trabaja con un gran abanico de agencias de los Estados de acogida que se dedican a la seguridad, la sanidad pública, la educación, la diplomacia y los servicios

sociales. Reunir a esos funcionarios puede aumentar la concienciación acerca del modo en que su trabajo puede afectar al reparto de las cargas en los esfuerzos de reasentamiento y es especialmente efectivo cuando los países de reasentamiento emergentes y los países donantes empiezan a dialogar con los países de reasentamiento tradicionales.

En Ginebra se formó un Grupo sobre el Reasentamiento en el País de Acogida perteneciente al SCG que contó con participantes procedentes de Jordania, Irak, el Líbano, Turquía y Egipto para aumentar la concienciación. También se celebraron reuniones del SCG en las capitales regionales. El apoyo del grupo central que habla en nombre de más de veinte países aporta peso al diálogo con los países de acogida, lo que puede facilitar más las cosas o ayudar a conseguir un enfoque más cooperativo. Las comunidades de acogida desarrollan un sentido de la solidaridad que va más allá de la ayuda financiera.

Conclusión

Estos grupos centrales nos han enseñado que la internacionalización del reasentamiento requiere de un fuerte liderazgo estatal y una presidencia activa, y que debe construirse sobre una relación en sentido más amplio entre ACNUR y los Gobiernos de acogida. Y que los esfuerzos de la sociedad civil por buscar unas respuestas más sólidas a la hora de ayudar a los refugiados, incluso a través del reasentamiento, puede servir para conseguir la tan necesaria acción y voluntad políticas. Pero tal vez lo más importante sea que los propios refugiados necesitan información clara, consistente y relevante sobre el proceso de reasentamiento para poder tomar decisiones fundadas sobre su futuro. Los asesoramiento genéricos han ido abordando esta cuestión como podían.

Estos esfuerzos internacionalizados han supuesto importantes beneficios a la protección en ambos contextos que incluyen la ampliación del espacio de protección en los países de acogida y una menor presión sobre los servicios sociales y sanitarios básicos al reasentar a los más vulnerables. Los esfuerzos multilaterales generaron un efecto multiplicador por el que más países se implicaron y se ofrecieron más espacios de reasentamiento. La internacionalización proporciona los medios para perseguir objetivos más elevados como los definidos en el concepto del uso estratégico del reasentamiento³; trata sobre el modo en

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

que hacemos las cosas no sobre el por qué las hacemos o qué esperamos conseguir.

El reasentamiento se deja de lado a menudo en debates más amplios sobre soluciones porque se considera que su alcance es demasiado limitado como para que importe, pero constituye una herramienta de protección vital que salva vidas y que debe ser accesible para aquellos que necesitan protección, especialmente en supuestos en los que no son posibles otras soluciones. La atención que se prestó a la expansión del reasentamiento y otras vías legales en la Cumbre de la ONU de septiembre de 2016 sobre los Refugiados y los Migrantes fue motivadora⁴.

Carol Batchelor batchelo@unhcr.org

Directora, División de Protección Internacional, ACNUR

Edwina O'Shea OSHEA@unhcr.org

Asesora, Servicio de Reasentamiento, División de Protección Internacional, ACNUR

www.unhcr.org

1. Véase la nota de prensa

<http://bit.ly/BhutanCoreGroup-communicue>

2. https://nepal.usembassy.gov/bhutan_05-16-2007.html

3. Véase ACNUR (2013) *Great expectations: A review of the strategic use of resettlement* [Grandes expectativas: revisión del uso estratégico del reasentamiento];

www.refworld.org/docid/520a407d4.html

4. Véase la Declaración de Nueva York:

<https://refugeesmigrants.un.org/es/declaration>

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 “dossier”, 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.

febrero 2017

www.fmreview.org/es/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 procesos 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/ResetlementNeeds2017>
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 Kosovo en 1999.

Un programa de reasentamiento de refugiados “exitoso”: el caso de Nepal

Bipin Ghimire

Más de 100 000 refugiados de Bután han encontrado un hogar en terceros países. La otra cara de la historia de este programa de reasentamiento exitoso, sin embargo, es el hecho de que no ha podido afrontar el impacto que ha tenido en las poblaciones que permanecen en los campamentos de refugiados.

En la actualidad, los campamentos de refugiados en el este de Nepal están compuestos por la primera y la segunda generación de refugiados. A pesar de no ser parte de la Convención de 1951, Nepal ha acogido a refugiados de Bután durante más de dos décadas. En 2007, un grupo de ocho países (Australia, Canadá, Dinamarca, Nueva Zelanda, los Países Bajos, Noruega, el Reino Unido y Estados Unidos) acordaron asumir su parte de responsabilidad internacional con los refugiados butaneses y reubicarlos. Sin embargo, hay más de 10 000 refugiados restantes que no son elegibles para la reubicación o no están dispuestos a reasentarse en un tercer país; permanecen en los campamentos de refugiados y viven con las consecuencias de los programas de reasentamiento.

Dado que los refugiados de Bután y la comunidad de acogida de Nepal comparten afinidad cultural, lingüística y étnica, algunas personas optaron por casarse fuera de la comunidad de refugiados; el resultado se conoce comúnmente como un “matrimonio mixto”. Según el procedimiento operativo estándar de reubicación vigente aplicable en Nepal, un hombre refugiado en un matrimonio mixto es elegible para reasentarse mientras que una mujer refugiada en la misma situación no lo es, a menos que se haya divorciado. Esta situación refleja la Ley de Ciudadanía de Nepal de 2006, que establece que una mujer extranjera casada con un hombre nepalí puede adquirir la ciudadanía, pero actualmente no existe ninguna disposición de ciudadanía para un hombre extranjero que se case con una mujer nepalí¹.

Por otro lado, el hecho de ser mujer tiende a ofrecer mejores oportunidades de reubicación. Una de las categorías para la solicitud de reasentamiento² es “mujeres y niñas en situación de riesgo”, lo que les da prioridad a las mujeres y las niñas que solicitan la reubicación por sobre los niños y hombres en situación de riesgo. Los casos de

mujeres sobrevivientes de violencia sexual y de género y los casos de familias encabezadas por mujeres por lo general se solicitan como prioridad alta, mientras que se suele subestimar a los hombres sobrevivientes en una sociedad patriarcal como Nepal. Lo mismo ocurre con los supervivientes de violencia doméstica, donde las mujeres refugiadas tienen más posibilidades de ser inscritas como “superviviente de violencia y tortura” que los hombres supervivientes de violencia doméstica.

Efectos sobre los refugiados que se quedan

Por lo general, son las personas mayores las que no están interesadas en reasentarse en un tercer país y se quedan en los campamentos de refugiados, donde carecen de apoyo familiar e ingresos y se enfrentan a dificultades para llegar a los centros de servicio para obtener raciones de alimentos y servicios de salud. Cuando otros miembros de la familia se reubican, estas personas mayores quedan aisladas, lo que ha llevado a un aumento en los casos de depresión, suicidio y abuso de sustancias en los campamentos. ACNUR, la Agencia de la ONU para los refugiados, ha puesto en marcha proyectos de prevención del suicidio, con asesoramiento psicosocial y con la ayuda de la policía local para controlar el suministro y el consumo de sustancias nocivas, en especial el alcohol y las drogas nocivas fabricadas localmente.

El reasentamiento también ha ocasionado la rotación frecuente del personal docente de las escuelas en los campamentos, ya que la política indica que se debe reclutar a todos los maestros de la propia comunidad de refugiados. Cuando se reubica a un maestro, los estudiantes con frecuencia enfrentan largos intervalos antes de que un nuevo docente, tal vez con métodos de enseñanza diferentes, sea asignado, y tanto el maestro como los estudiantes necesitan tiempo para adaptarse. El proceso se repite cuando se reubica a otro maestro. Muchos estudiantes pierden interés en la educación

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

Bipin Ghimire

Anciano refugiado butanés en uno de los campos de refugiados de Nepal.

y abandonan sus estudios mientras esperan ser reasentados³; además, muchos jóvenes dudan de que la educación del campamento los prepare de forma adecuada para el reasentamiento. Para contrarrestar la elevada tasa de abandono escolar, las escuelas en los campamentos tienen consejeros escolares para motivar a los niños. Los centros de acogida y los centros “para jóvenes” se han establecido para ayudar a que los estudiantes que abandonan la escuela se reincorporen y para evitar que se involucren en el juego, el suministro y el consumo de drogas, los robos o las peleas. Las actividades de los centros de acogida sin duda han cambiado a algunos jóvenes, pero no pueden producir un cambio significativo en la situación general del campamento.

El reasentamiento de los refugiados de Nepal sí genera un aumento en los ingresos de algunas familias en los campamentos. Las remesas de los familiares reubicados les permiten a algunas familias en los campamentos lograr un mejor nivel de vida, hacer que los niños vayan a una buena escuela, que los enfermos reciban una mejor atención de salud y que las familias tengan acceso a tecnologías modernas, como teléfonos móviles inteligentes y computadoras. Sin embargo, el mismo flujo de dinero también ha cambiado su estilo de vida; ya no van a trabajar, sino que dependen de las remesas.

Por el contrario, hay muchas familias que no reciben ningún apoyo de sus parientes reasentados. Las familias encabezadas por personas mayores o por mujeres se vuelven más vulnerables después de la reubicación de sus familiares si no pueden trabajar o no tienen habilidades que les permitan obtener dinero. En esta situación se vuelven dependientes de la ayuda de las organizaciones.

Por último, los solicitantes de asilo procedentes de otras partes de India o Nepal han empezado a llegar al campamento de refugiados en cantidades significativas —a sabiendas de que el proceso de reasentamiento está abierto, que sus hijos pueden tener educación gratuita y que pueden obtener servicios gratuitos de atención primaria— y esto tiene consecuencias para los servicios y la seguridad en los campamentos.

Bipin Ghimire bipinghimire14@gmail.com

Becario doctoral, Universidad del Sur de Asia, Nueva Deli, India www.sau.int

1. El supuesto de que una mujer nepalesa se case con un hombre extranjero está siendo considerado en la nueva Constitución pero aún no se ha finalizado y puesto en práctica.

2. ACNUR (2011) *Manual de Reasentamiento de ACNUR* www.unhcr.org/46f7c0ee2.html

3. Marschilok C (2013) “Resettlement, Education and Anxiety” [Reubicación, educación y ansiedad], Universidad Duke, informe de Uprooted/Rerouted <http://kenan.ethics.duke.edu/uprooted-rerouted/reports/nepal-marschilok.html>

Dar protagonismo a los refugiados en su reasentamiento en el Reino Unido

Michael Collyer, Rupert Brown, Linda Morrice y Linda Tip

Cada vez hay más refugiados en el Reino Unido que han pasado por un programa de reasentamiento. Los nuevos estudios realizados en ciudades británicas destacan las posibilidades que brinda la incorporación de la experiencia de los refugiados en el diseño de los programas.

La contribución del Reino Unido al reasentamiento de los refugiados ha aumentado de manera sustancial en los últimos años, aunque a partir de una base relativamente baja, lo que contrasta sobremanera con la postura altamente restrictiva de prácticamente cualquier otro aspecto de la política británica hacia los migrantes y refugiados, incluido el asilo. En 2015 el Gobierno aumentó la cuota de 750 refugiados que llegaron bajo el Gateway Protection Programme (GPP) con otros 4000 refugiados al año bajo el Syrian Vulnerable Person Resettlement Programme (VPR o programa de reasentamiento de personas sirias vulnerables). También hay numerosos programas, la mayoría de los cuales se centran en reasentar o reubicar a los menores vulnerables.

Los primeros refugiados reasentados a través del GPP llegaron en 2004. Ahora hay varios miles en el Reino Unido que han pasado por un programa de reasentamiento, muchos de los cuales poseen una amplia experiencia vital allí. La reciente ampliación del VPR, la introducción de nuevos programas y el constante perfeccionamiento del GPP suponen una auténtica oportunidad de incorporar la propia experiencia de los refugiados al desarrollo de nuevos programas. De momento, no existen pruebas de que el Gobierno del Reino Unido esté considerando esto como sistema aunque hay muchos ejemplos de lo efectivo que podría ser, como el programa Resettlement Ambassador Programme de la red SHARE Network¹.

Un proyecto de investigación titulado Optimising Refugee Resettlement in the UK (La optimización del reasentamiento de los refugiados en el Reino Unido) propuso que los refugiados debían estar en el centro de la investigación sobre dicho colectivo. El estudio contó con la participación de 11 investigadores homólogos —es decir, refugiados reasentados— de las ciudades en las que se llevaría a cabo. En tres intervalos (anuales) desde 2014 a 2016

y empleando una nueva encuesta y entrevistas se estudiaron los determinantes del bienestar para los refugiados reasentados que habían llegado al Reino Unido antes del año 2010.

Participaron 280 refugiados reasentados, 180 de los cuales rellenaron las tres encuestas y aportaron información transversal detallada sobre el bienestar de los reasentados en el Reino Unido algún tiempo después de su llegada². Ocho de los investigadores del grupo de homólogos asistieron a la conferencia final sobre los hallazgos del estudio. Cuatro de los temas que surgieron fueron los siguientes:

- Las dificultades con la educación y el empleo.
- La importancia central del dominio del inglés.
- El papel de la orientación antes de partir.
- La interrelación entre la condición de refugiado, la nacionalidad y la pertenencia.

Educación y empleo

Charles, de 28 años y originario de la República Democrática del Congo (RDC), describió sus logros a la hora de conseguir un trabajo y más tarde, una titulación:

“Presenté mi candidatura para un trabajo como personal de limpieza. Luego hice una entrevista. Llevaba traje, ¿sabéis? Entonces me dijeron en seguida que no tenía experiencia. ¡Para un trabajo de limpiador! Así que me dije [a mí mismo]: esta va a ser la primera y la última vez que me presente a este tipo de trabajo. Estaba muy disgustado... Presenté mi candidatura para otro trabajo. Conseguí un trabajo en la asistencia social. Conseguí un trabajo como personal de apoyo. Eso fue en septiembre de 2010. Llegamos en marzo y seis meses después estaba trabajando. En realidad, yo fui la primera persona de nuestro grupo en conseguir trabajo”.

“La única ventaja que realmente pensaba que tenía llegar a Europa era la educación. Yo decía, ya sabéis, esta es una gran oportunidad. Los ministros [de los Gobiernos] africanos envían a sus hijos a estudiar a Europa. Así que yo tenía la oportunidad de venir y estudiar. Lo único que tenía en mente era la

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

educación pero nadie quería saber realmente lo que uno quería hacer en lo que respecta a su educación o a su futura carrera. Eso no formaba parte del paquete porque, ya sabéis, ven a los refugiados como una gran categoría única”.

Charles pudo superar las barreras para acceder a la educación y conseguir finalmente una titulación. Sin embargo, le preocupaba que el hecho de canalizar a los refugiados en sectores concretos tuviera graves implicaciones a largo plazo:

“Tenemos un problema que realmente me resulta muy doloroso. El setenta o tal vez el ochenta por ciento de los refugiados está trabajando como personal de apoyo. ¿Cuál es el futuro de esta comunidad? ¿Cuál es el modelo a seguir?”

El dominio del inglés

Incluso acceder a cursos de inglés era complicado, dejando a un lado las dos horas semanales de clase que les ofrecían. Los resultados de nuestro estudio demostraron la importancia fundamental de las aptitudes lingüísticas para el bienestar de los refugiados a la hora de dominar el idioma, así que esta es una omisión especialmente sorprendente. Tuvieron éxito los que fueron proactivos a la hora de buscar y acceder a otras clases que no se ofrecían específicamente a los refugiados. Suzanne, de 36 años y procedente de la RDC contó que:

“Empezamos a buscar otros lugares, como el Centro Cívico, donde pudiéramos ir a aprender inglés. Así que íbamos los lunes a la universidad porque el lunes es el día que nos dan para ir a aprender inglés. Fuimos a otra clase en el Centro Cívico y a otra que encontramos en el [...] Castle Museum. Simplemente íbamos allá donde se diera inglés”.

La decepción y la frustración por las limitadas oportunidades para aprender inglés eran comunes para la mayoría de los refugiados. Esto es lo que, de manera más general, influía en los intentos de buscar trabajo y estudios. Eremias, de 36 años y oriundo de Etiopía, había montado una próspera empresa social aunque esto iba claramente en contra de la dirección hacia la que le habían empujado en un primer momento:

“Algunos vienen siendo doctores, abogados o maestros. Ese es su origen. ¡Eran respetados! Pero llegan aquí con esas aptitudes en su CV y la Oficina de Empleo les dice: ‘Busca trabajo en la limpieza y dedícate a limpiar aseos’”.

También manifestó la auténtica decepción que siente porque los refugiados reasentados en el Reino Unido, cuando son mayores, cuando están por encima de la edad normal de ser universitarios, no pueden acceder de la misma manera a su sistema de educación continua o superior.

Ali, que originalmente era de Somalia pero se crio en Kenia, estaba confuso con la convalidación de sus calificaciones en el Reino Unido:

“Mi peor experiencia fue con el sistema educativo cuando intentaba ir a la universidad o acceder a un curso. Envié todos mis papeles desde Kenia, incluido mi diploma avanzado de primer ciclo de la Universidad de Nairobi... Lo envié todo y me dijeron que dejara el diploma fuera porque decían que no lo podían aceptar porque no eran calificaciones de una universidad inglesa. Dije: ‘¿Qué?!’”

La orientación antes de partir

Estas cosas no se las explicaban bien durante las sesiones de orientación antes de su partida. A lo largo de los años, esta orientación había ido recortándose mucho poco a poco, de las dos semanas completas que ofrecían al principio de que se estableciera el GPP a unas simples tres horas en 2016. Nuestro estudio destacó la importancia de unas expectativas realistas para su futuro bienestar. Muchos de los refugiados se quedaron perplejos con la orientación que recibieron. Suzanne recordaba una información concreta:

“Nos hablaron de la gente de aquí, de cómo es su cultura. Nos enseñaron algunas películas. Nos mostraron lo limpio que está todo aquí en comparación con donde estábamos en África. Incluso nos dijeron ‘los británicos no saludan’. Donde nosotros estábamos, ¡saludamos a todo el mundo! ¡Y damos la bienvenida a todo el mundo! Simplemente nos dijeron que fuéramos conscientes, que no fuéramos a saludarles o nos llevaríamos una decepción. Así que nos dijeron: ‘Solo sonreír; así que deberíais aprender a sonreír’. Y esa profesora, realmente me acuerdo de ella, fue uno por uno e intentó enseñarnos cómo sonreír”.

Todos los investigadores homólogos destacaron lo mucho que creían que podrían ayudar a los refugiados si les invitaran a impartir orientación en esas sesiones previas a la partida. Las tres horas en total que se imparten actualmente solo dan para explicar lo que ocurrirá durante el vuelo mientras que unas sesiones más largas tendrán un impacto demostrable incluso años después



Clases de inglés para los refugiados etíopes que llegaron al Reino Unido en 2006 y fueron reasentados en Brighton, en la costa sur, bajo el Gateway Protection Programme.

de la llegada. La oportunidad de hablar con alguien que hubiera pasado por esa experiencia hace diez años o menos tendría unos tremendos beneficios a largo plazo y, sin embargo, rara vez se plantea esto.

Kess fue la única investigadora homóloga del proyecto que había llegado al Reino Unido en edad escolar, así que pudo disfrutar de un acceso directo y relativamente fácil al sistema educativo solo porque estaba en la edad adecuada; pero aun así hubo cosas que todavía le sorprenden:

"Solo pequeños detalles como llevar uniforme y el respeto al maestro. Nunca en mi vida había oído a nadie responderle al maestro. Cuando vi que aquí lo hacían, fue bastante chocante".

La condición de refugiado, la ciudadanía y la pertenencia

Llegar a una edad más temprana evidentemente hace que sea más fácil sentir que uno forma parte del Reino Unido. Al contrario que sus padres, Kess habla inglés perfectamente y con fluidez, sin ningún rastro de acento extranjero. Sin embargo, aunque ahora tiene la nacionalidad británica, ser una refugiada sigue siendo relevante para ella en determinados momentos:

"Creo que ser una refugiada se queda en el fondo de tu ser, forma parte de tu mente, de ti misma. Pero,

en lo que a mí respecta, no me veo a mí misma como una refugiada. Así que cuando opto a un trabajo o a la universidad, no voy y digo que soy refugiada. Me limito a hacer lo mismo que los demás. Pero a veces es bastante difícil olvidar que lo eres. [...] Pero no, no me veo a mí misma como una refugiada aunque lo vea como una parte de mí".

En el Reino Unido los refugiados reasentados pueden solicitar la nacionalidad tras haber permanecido en el país durante cinco años. Nuestro estudio, en el que la encuesta inicial tuvo lugar al menos cuatro años después de que la gente hubiese llegado y la final al

menos seis años después, cubrió el periodo de tiempo en el que cumplían los requisitos para ser naturalizados. La inmensa mayoría había conseguido la nacionalidad británica al final del estudio aunque las opiniones diferían acerca de hasta qué punto seguía importando ser un refugiado. Charles sugirió que era a veces, cuando realmente tenía problemas, cuando volvía a sentir la etiqueta de refugiado y, cuando las cosas mejoraban, eso cambiaba:

"Si te encuentras en una situación muy difícil como no poder acceder a la educación, no poder aprobar el examen sobre la vida en el Reino Unido o como que tu nivel de inglés es muy bajo, creo que el hecho de ser un refugiado siempre será doloroso. Pero si las cosas van bien, yo estaré orgulloso de ser un refugiado. Estoy realmente orgulloso de ser un refugiado".

Del mismo modo, Eremias también reconoció que las asociaciones negativas con la condición de refugiado hacían que fuese una condición más difícil de reivindicar:

"No porque ser un refugiado sea malo sino porque ser un refugiado o la manera en que se trata a un refugiado en cuanto a la educación o si quieres ir a la universidad, o si quieres tener trabajo... por el hecho de venir de un país diferente, sabes que no es fácil conseguir trabajo. Por ese motivo, esa forma de pensar está en nuestra cabeza y por eso la gente no quiere ser categorizada como refugiada".

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

Para Eremias, todo estaba relacionado. Las dificultades a la hora de encontrar trabajo o de acceder a la educación y la lucha por aprender inglés estaban inevitablemente relacionadas con cómo se siente uno al ser un refugiado. Por esta importante razón rechazaba la etiqueta. Sin embargo concluyó que:

“La mayoría de las veces, nosotros, los refugiados, venimos con los bolsillos vacíos pero no con la cabeza vacía. Si nos dan suficiente apoyo y oportunidades podemos aportar mucho también”.

Todavía es relativamente inusual que en los estudios se reconozca la experiencia de los refugiados. Hay incluso menos ejemplos en los que se les ponga en el foco de la planificación de los programas de reasentamiento de refugiados. Sin embargo, sus beneficios son evidentes.

Michael Collyer m.collyer@sussex.ac.uk
Profesor de Geografía, Universidad de Sussex.

Rupert Brown r.brown@sussex.ac.uk
Profesor de Psicología Social, Universidad de Sussex.

Linda Morrice l.m.morrice@sussex.ac.uk
Profesora de Educación, Universidad de Sussex.

Linda Tip L.Tip@sussex.ac.uk
Investigadora adjunta, Escuela de Estudios Globales, Universidad de Sussex.

University of Sussex www.sussex.ac.uk

1. <http://bit.ly/SHARE-Resettlement-Ambassador>
2. Los resultados iniciales están disponibles en la web del proyecto www.sussex.ac.uk/migration/refugeeresettlement. También hay una serie de publicaciones de blogs basadas en las presentaciones de los invitados a la conferencia final que tuvo lugar en la Universidad de Sussex en septiembre de 2016.

El reasentamiento y los programas de admisión por motivos humanitarios en Europa. ¿Qué es lo que está funcionando?

La Red Europea de Migración ha publicado un estudio sobre el reasentamiento, la admisión por motivos humanitarios y los programas de patrocinio privado en los Estados miembros de la Unión Europea (UE) y Noruega que cubre el período comprendido entre 2011 y mediados de 2016 e incluye casos de 24 países. A pesar de la cantidad de programas de este tipo que existen en la UE, el número total de personas reasentadas/ admitidas a través de ellos es modesto y va desde aproximadamente 5400 en 2011 y 2012 a alrededor de 18 000 en 2014 y 2016.

ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados, tiene un papel claro en el proceso de selección para el reasentamiento o para la admisión por motivos humanitarios y en la mayoría de los Estados miembros es necesario que el candidato haya sido reconocido previamente como refugiado por ella. La mayoría de los Estados miembros también establecen cuotas anuales o multianuales y cada uno emplea sus propios criterios para dar o restar prioridad a los candidatos en el proceso de selección. La mayoría concede el mismo estatus o uno similar a los refugiados y a otros beneficiarios de la protección internacional. En la mayoría de los casos, los derechos que se les otorgan consisten en la reunificación familiar y en poder viajar por la UE durante períodos de tiempo cortos e informan a los refugiados sobre su estatus, sobre sus derechos y sobre el propio proceso de reasentamiento con un

folleto, una guía, formación en orientación cultural o talleres.

Los retos y buenas prácticas remitidos por los Estados miembros tienen que ver en todas las fases sobre todo con cuestiones prácticas, como los problemas con la documentación, el aprendizaje de la lengua del país receptor y la organización de evaluaciones médicas tempranas. Uno de los retos identificados se refiere a las expectativas de los refugiados en el país receptor y la mayoría de las cuestiones más apremiantes tienen que ver con la fase de integración.

Los resultados del estudio muestran que, aunque las cifras siguen siendo pequeñas, existe una firme base en la UE en términos de política y prácticas para posteriormente establecer y desarrollar el reasentamiento, la admisión por motivos humanitarios y los programas de patrocinio privado como vías migratorias legales.

Gracias a Michiel Besters

M.Besters@ind.minvenj.nl

Investigador, Punto de Contacto Nacional de los Países Bajos para la Red Europea de Migración.

El informe titulado *Resettlement and Humanitarian Admission Programmes in Europe – what works?* [Reasentamientos y programas de admisión por motivos humanitarios. ¿Qué es lo que está funcionando?] se encuentra disponible en <http://bit.ly/EMN-ResettlementReport>

Asia Sudoriental y el desencanto con el reasentamiento

Sébastien Moretti

Aunque en la actualidad se considera el reasentamiento como una solución a la que solo debería recurrirse en circunstancias excepcionales, en Asia Sudoriental es —y lo ha sido desde siempre— la solución duradera más importante para los refugiados.

Hubo un tiempo en que el reasentamiento se consideraba la solución “predilecta” para los refugiados. En el contexto de la crisis de refugiados de Indochina, desde mediados de la década de los 70 hasta mediados de los 90 el reasentamiento jugó un papel especialmente importante. Los principales países de asilo en la región —Tailandia, Malasia e Indonesia— proporcionaron asilo temporal a refugiados de Camboya, Laos y Vietnam con la condición de que su reasentamiento fuera inmediato. Al final se reasentó a cerca de 1 315 000 personas en unos 30 países diferentes, a los que deberíamos añadir los 650 000 vietnamitas que lo fueron en Estados Unidos (EEUU) al amparo del marco del Programa de Salidas Organizadas (PSO).

Aunque no hay duda de que el reasentamiento tuvo un papel clave en su protección y en la resolución de la crisis de refugiados de Indochina, la magnitud de las operaciones —según ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados— “demostró ser costosa para los refugiados y para algunos de los conceptos básicos de la protección internacional”. En concreto, los esfuerzos de reasentamiento realizados por los países occidentales en los primeros años de la crisis jugaron un papel importante en el fenómeno de la “fatiga de compasión”, que dio lugar a que aumentara la adopción de medidas restrictivas por parte de esos mismos Estados durante la primera mitad de la década de los 80. Sin garantías de que los refugiados acogidos en su territorio fueran a ser reasentados, los países de primer asilo de la región tendían a cerrar sus fronteras, se negaban a garantizar el asilo temporal, echaban para atrás a los que llegaban por mar, o devolvían a los refugiados a su país de origen, por lo que no se respetaba el principio de no devolución.

ACNUR llegó a la conclusión de que la decisión de adoptar un enfoque general para el reasentamiento, en muchos aspectos, “proyectó una larga sombra sobre el papel del reasentamiento como solución y medio de protección”¹ y que la decisión tomada en 1979 de ofrecer reasentamiento a los refugiados del mar vietnamitas que llegaban a las costas

de Asia Sudoriental “actuó como ‘factor de atracción’ y contribuyó a crear un éxodo incontrolable de personas, de las cuales un número cada vez mayor abandonaba su lugar de origen por razones económicas y sociales, más que por escapar de la persecución”. Al proponer que se volviese a pensar en el reasentamiento como en una solución limitada a casos de protección específicos, ACNUR señaló que, de hecho, “parecería prudente evitar el tipo de programa establecido para los vietnamitas” en el que se hicieron esfuerzos por reasentar a todos los miembros de un grupo de refugiados concreto. ACNUR consideró que dichas medidas harían que los países de reasentamiento tradicionales adoptaran políticas más restrictivas². Estos desarrollos fueron los principales responsables de que se tendiera hacia la repatriación voluntaria como la solución preferida para los problemas de los refugiados durante la primera mitad de la década de los 80.

A finales de los 80 estaba claro que lo que había empezado como un éxodo de personas refugiadas perseguidas por el Gobierno comunista en Vietnam había evolucionado hasta convertirse en una corriente compuesta básicamente por migrantes económicos atraídos por la perspectiva de un reasentamiento casi automático en los países occidentales. Podría decirse que el Plan General de Acción para los refugiados indochinos (PGA), adoptado en junio de 1989 para poner fin definitivamente al éxodo vietnamita de refugiados del mar en la región, representó la primera iniciativa internacional diseñada para responder a un fenómeno de “migración mixta”. El PGA estableció un proceso de Determinación de la Condición de Refugiado (DCR) a nivel regional con el objetivo de diferenciar entre los migrantes económicos y los refugiados en el caso de aquellas personas que llegaron después de una fecha determinada.

El objetivo del PGA era en realidad canalizar las salidas a través del PSO y, para el resto, “limitar el derecho al reasentamiento de modo que fuera exclusivo para los refugiados reconocidos como tales”³.

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

Aunque a menudo se apela al PGA como un ejemplo particularmente bueno de enfoque regional de grandes movimientos de migrantes y refugiados, cabe observar que la comunidad internacional tuvo un papel central en el éxito de la iniciativa. De hecho, se decidió que se reasentaría rápidamente a todos aquellos que llegaron a los países de tránsito antes de las fechas límite, así como a los que llegaron después pero se les reconociera la condición como tales a través del proceso de determinación de la condición de refugiado. Aquellas personas que resultasen no ser refugiadas serían repatriadas a su país “preferiblemente de forma voluntaria” de acuerdo con el PGA, aunque se tendría en cuenta otras medidas si fuera necesario. En total, unos 80 000 vietnamitas fueron reasentados en el marco del PGA.

La situación actual

Aunque el número de refugiados en el sudeste asiático es muy inferior que el que hubo durante la crisis indochina y a pesar del hecho de que algunos de los Estados en la región sean ahora más prósperos, el reasentamiento ha seguido siendo la solución duradera preferida en Asia Sudoriental. Por lo general se descarta la integración local excepto para colectivos específicos de personas con lazos étnicos cercanos, y la repatriación voluntaria rara vez es posible. Más de 100 000 refugiados de Myanmar han sido reasentados desde los campos de refugiados en Tailandia desde 2004 y una cifra similar lo han sido desde Malasia durante ese mismo periodo, lo que representa una parte desproporcionada del esfuerzo de reasentamiento mundial. Desde 2009, Filipinas acoge uno de los tres mecanismos consistentes en establecer un Centro de Tránsito de Emergencia, es decir, un centro de tránsito en el que los refugiados que no puedan quedarse en su país de primer asilo por razones de protección puedan ser alojados allí a la espera de su reasentamiento en otro. Este mecanismo es especialmente importante en Asia Sudoriental donde los países pertenecientes a la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN, por su sigla en inglés) son muy reacios a ofrecer asilo a la gente procedente de otros países miembros basándose en el principio de no interferencia en los asuntos internos de otros Estados, un principio fundamental en la región.

En el contexto de la llamada Crisis en el Golfo de Bengala y el mar de Andamán de 2015, Malasia e Indonesia garantizaron

de nuevo refugio temporal a la gente que se encontraba a la deriva en el mar con la condición de que se les ofreciera una solución duradera en el plazo de un año, que en el caso de los alrededor de 600 refugiados rohinyá que no pudieran ser devueltos a Myanmar consistiría en su reasentamiento.

Resulta interesante que a pesar de que países como EE. UU. o Ghana anunciaron que podrían reasentar a algunos de los rohinyá esta opción no fuera respaldada por ACNUR, en parte porque (basándose en su experiencia con la crisis de refugiados indochina) temían que esta solución pudiera convertirse en un factor de atracción que exacerbara el problema al promover salidas adicionales. También se consideraba que por el contexto de Asia Sudoriental, y dado el limitado número de personas afectadas, se podían valorar otras soluciones más innovadoras como concederles el estatus de trabajadores migratorios en el país de asilo. Pero esta opción fue regulada por los países afectados, lo que hizo que el reasentamiento siguiera siendo la única opción.

Sébastien Moretti morettiseb@gmail.com

Miembro sénior, Global Migration Centre, Graduate Institute of International and Development Studies
<http://graduateinstitute.ch/gmc>

1. Asamblea General de las Naciones Unidas (1986) “*Addendum to the Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*” [Anexo al Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados], ONU Doc. A/40/12/Add.1 <http://bit.ly/UNHCR-Addendum1986>
2. ACNUR (1994) “*Resettlement in the 1990s: A Review of Policy and Practice*” [El reasentamiento en la década de los 90: revisión de las políticas y prácticas]: www.unhcr.org/3ae6b6cf4.pdf
3. ACNUR (1995) *The State of the World's Refugees 1995: In Search of Solutions* [El estado de los refugiados del mundo en 1995: en busca de soluciones], Oxford University Press www.unhcr.org/3eedd8db4.html
4. Comité Ejecutivo del ACNUR (1989): “Acta resumida de la 443ª sesión” <http://bit.ly/UNHCR-ExCom1989>

El valor del aprendizaje

RMF se financia enteramente mediante donaciones y subvenciones, incluyendo donaciones de lectores particulares de RMF. ¿Podría usted ayudar a mantener RMF en marcha para que pueda continuar apoyando el aprendizaje mediante el intercambio de conocimientos y experiencias?

Cualquier pequeña donación es de ayuda. Para los particulares, sugerimos una contribución anual de 30 £/37 US\$/35 €. Por favor, visite nuestro sitio web de pago seguro en línea <http://bit.ly/supportFMR>

La postura de Portugal hacia el reasentamiento: una mirada desde la periferia de la UE

Lúcio Sousa y Paulo Manuel Costa

En los últimos años, la evolución de la política europea ha demostrado cómo puede restringirse activamente la circulación de personas y utilizarse para escoger el tipo de refugiado que un país determinado va a recibir de manera que el interés de los Estados prevalezca sobre las necesidades humanitarias.

Un proceso llamado reubicación regional pretende distribuir a los refugiados recientes entre los distintos Estados miembros de la Unión Europea (UE), de acuerdo con unas cuotas nacionales que tengan en cuenta diversos factores como el PIB, el tamaño de la población y la tasa de desempleo. Dada la reciente tendencia de Europa a externalizar su respuesta a la migración, no resulta sorprendente que la Comisión Europea esté dispuesta a utilizar el reasentamiento como herramienta de gestión de la migración, aprovechando los últimos acontecimientos europeos para presentar una serie de reformas que busquen consolidar una política de asilo común para toda Europa. Hasta cierto punto, estas propuestas se inclinan hacia el federalismo e intentan eliminar los aspectos específicos legales y procedimentales de cada país, tanto con el establecimiento de las cuotas nacionales de refugiados y el refuerzo del papel de las agencias europeas (por ejemplo la Oficina Europea de Apoyo al Asilo) como a través de la creación de nuevas agencias (como la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que controla las fronteras externas comunes).

Antes Portugal veía a relativamente pocos refugiados establecerse en el país. La mayoría de las solicitudes de asilo llegaron durante las últimas décadas del período poscolonial (después de 1974) y los solicitantes eran exclusivamente africanos, procedentes sobre todo de las antiguas colonias portuguesas. Solo en la última década ha habido un número constante, aunque modesto, de solicitantes procedentes de otros lugares como Ucrania, Guinea, Pakistán y Siria. La primera ley de asilo en Portugal fue redactada en el contexto del período de democracia que siguió a su revolución y era relativamente abierta e inclusiva. Cuando Portugal se incorporó a la Comunidad Europea (ahora UE), la ley de asilo se enmendó para armonizar las prácticas nacionales con las de la UE y se

incluyeron unas políticas europeas más restrictivas respecto a estas cuestiones.

En el contexto de la política de asilo portuguesa, el reasentamiento de los refugiados —aunque poco frecuente— ha sido siempre de familias o de determinados individuos; pero en 2006 Portugal estableció un programa de reasentamiento que preveía una cuota anual de 30 refugiados. Aunque el flujo de llegadas ha sufrido variaciones, el reasentamiento de los refugiados (la mayoría procedentes de África) ha sido constante. A la luz de las recientes propuestas europeas sobre la reubicación de refugiados, el Gobierno portugués ha declarado su voluntad de aceptar 10 000 refugiados, al contrario que varios Estados miembros que han rechazado acoger a ninguno y han cerrado sus fronteras. La voluntad de Portugal es algo inusual, en especial si tenemos en cuenta las cifras implicadas y su experiencia previa. En contraste con acontecimientos similares que se produjeron en el pasado (en particular con las corrientes de refugiados desde Kosovo en 1998 y Guinea-Bisáu en 1999), la opinión pública portuguesa se movilizó, las personas se organizaron para acoger a los refugiados y nuevos organismos privados asumieron el papel de interlocutores entre el Estado y aquellas organizaciones locales dispuestas a hacerlo.

Estamos ante un ejemplo de cómo las preocupaciones pragmáticas y el interés propio —la gestión de los flujos de migración, la captación de recursos humanos, la compensación de los déficits demográficos— parecen prevalecer por encima de los criterios humanitarios normalmente asociados al proceso de reasentamiento y de protección de los refugiados. La decisión de Portugal de acoger a grandes cifras responde sobre todo a las necesidades políticas, económicas y demográficas portuguesas, en especial a las que guardan relación con el crecimiento económico y la emigración neta. Estas son las razones evidentes para acabar con esa

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

política tan restrictiva y con las modestas cifras de refugiados acogidos en el pasado.

En términos generales, entra en juego el pragmatismo político en la búsqueda de soluciones que sirvan a los intereses propios de Europa y, como parte de su política europea de asilo y reasentamiento, esto permitirá a la UE reforzar la muralla de la fortaleza que es Europa, lo que provocará aún más

dificultades para que los refugiados puedan alcanzar sus fronteras y solicitar asilo.

Lúcio Sousa lucio.sousa@uab.pt

Paulo Manuel Costa pmcosta@uab.pt

Profesores adjuntos, Centro de Estudios de Migraciones y Relaciones Interculturales (CEMRI), Universidade Aberta, Portugal
<http://cemri.uab.pt/index.php/english/>

Experiencias antes del reasentamiento: iraníes en Viena

Molly Fee

La experiencia del reasentamiento en los refugiados puede comenzar en las fases previas a su llegada.

Para los refugiados que van a Estados Unidos (EEUU), el reasentamiento empieza mucho antes de que se bajen del avión en su destino final. Aquellos que son seleccionados para reasentarse deben, en primer lugar, llevar a cabo unos trámites antes de su partida que suelen incluir orientación cultural, entrevistas oficiales con el Gobierno y largas esperas.

Para muchos refugiados destinados a EEUU, esta preparación y este proceso de tramitación han de llevarse a cabo en el país de asilo en el que estén residiendo. Sin embargo, para un grupo de refugiados en concreto requiere además de una migración provisional con el único propósito de tramitar el reasentamiento. La Enmienda Lautenberg permite a los miembros de minorías religiosas en Irán solicitar el reasentamiento en Estados Unidos. Como no puede tramitar estos casos en Irán, el Gobierno de EEUU ha llegado a un acuerdo con el austriaco para que acoga a estos refugiados mientras realizan los trámites necesarios de su solicitud de reasentamiento. Tras una solicitud inicial desde Irán que podría durar entre tres y cinco años, los que hayan conseguido pasar la supervisión de la documentación que se les requiere reciben un visado a corto plazo para Austria. Luego viajan a Viena aproximadamente un mes después para empezar con la fase previa al reasentamiento que durará más o menos entre tres y seis meses.

A primera vista estas parecen ser las condiciones ideales para un programa de reasentamiento, dado que estos refugiados se evitan poner en peligro su integridad física y un viaje arriesgado, y están en el país de asilo menos de un año. Algunos también se

aferran a su estancia provisional en Viena y la ven como un momento de respiro entre el estrés de dejar atrás en Irán a sus familiares y amigos y los retos que les aguardan en EEUU.

La orientación cultural es el medio que más evidentemente define las experiencias de reasentamiento de los refugiados en la fase previa a su partida. Las clases que reciben en Viena constituyen la primera parte de lo que se llama "orientación continua" y precede a la que se le proporcionará al refugiado tras su llegada a la nueva comunidad de reasentamiento en Estados Unidos. Para los refugiados iraníes que llegan a través de Viena la orientación cultural consiste en cinco días de debates, actividades y juegos temáticos que cubren un amplio abanico de temas que van desde el empleo a la vivienda pasando por la adaptación cultural y lo que se espera de ellos en EEUU.

Lo más importante es que los instructores se centran en prepararlos para los retos que les aguardan en Estados Unidos. Uno de ellos propuso establecer unas expectativas bajas para que no se decepcionaran cuando llegaran a Estados Unidos. Otro explicó lo siguiente el primer día de clase: "Si vais a EEUU pensando que la vida va a ser como en las películas, os vais a llevar una decepción. [...] Estados Unidos es un gran país pero no es fácil". Muchos de los jóvenes se proponen acceder a la educación superior en Estados Unidos y se quedan desanimados cuando salen de la orientación cultural con el mensaje de que "las universidades son demasiado caras para los refugiados". Además de ayudarles a empezar a prepararse para la vida en un nuevo país, la orientación

cultural puede también, paradójicamente, contribuir a generar la incertidumbre y el estrés asociados al reasentamiento.

Esperar durante meses sin parar puede tener consecuencias sobre el bienestar emocional y mental de los refugiados. Dos de los retos que más se repiten en Viena son demasiado tiempo y poco dinero. Los refugiados no tienen ninguna forma de saber si sus casos serán tramitados en tres meses o si van a tardar siete o incluso ocho. De acuerdo con los términos de los visados austriacos, a los adultos no se les permite trabajar y los niños no pueden asistir a la escuela, por lo que se pasan el tiempo esperando. Como explicó un señor:

"El primer mes, el segundo mes, está bien. El tercer mes el dinero empieza a escasear y me quiero ir. ¡Cinco meses aquí y sin trabajar! ¡Necesitamos dinero!"

Los largos periodos de espera inactiva generan miedo y ansiedad por si, al final, tu caso se deniega. Un hombre que llevaba unos seis meses en Viena con su esposa y sus dos hijos pequeños y que todavía no había tenido noticias sobre su caso dijo que:

"Es demasiado tiempo. [...] No sé qué está pasando... Suelo ser activo pero aquí estoy desocupado. Estoy muy deprimido".

Este hombre llegó a definirse por la cantidad de tiempo que su familia llevaba en Viena en comparación con lo que estaba durando la estancia de aquellos que le rodeaban. En el caso de todos los demás refugiados que pasaron por delante de nosotros durante nuestra conversación, él sabía exactamente cuántos días llevaban en Viena y quién había recibido noticias sobre su fecha de salida. Una joven me explicó cómo había intentado ocultar a sus padres su ansiedad y se obligaba a mostrarse feliz delante de ellos para no estresar más a su familia.

Con poco más que hacer cada día, estos refugiados conviven constantemente con las incertidumbres de sus vidas. No solo no pueden hacer otra cosa que esperar sino que tampoco pueden dar pasos concretos para prepararse para su vida en EEUU, en especial en lo que respecta a encontrar trabajo o empezar la escuela. Durante este periodo los niños perderían un año de colegio y los adultos pueden dejar pasar potenciales oportunidades laborales. Por ejemplo, a un músico le ofrecieron la oportunidad de tocar en un evento en EEUU, lo que le habría proporcionado

una buena visibilidad y la posibilidad de recomenzar su carrera en un nuevo país. Por desgracia, esta oferta de trabajo llegó y se fue mientras él tenía que esperar en Viena.

El tema del dinero se convierte en otra gran fuente de ansiedad. Además de pagar su vuelo de Irán a Viena, estos refugiados deben cubrir sus gastos durante su estancia, incluido el alquiler. Los considerables gastos asociados a una estancia de seis meses en Viena significan que posiblemente los refugiados ya se habrán gastado todos sus ahorros antes de llegar a EEUU o que incluso se habrán endeudado. Además, algunos de los refugiados que vinieron a través de este programa son mayores o sufren diversos problemas de salud crónicos. Debido a los rumores de los grandes costes asociados al tratamiento médico en Viena y al temor de que revelar una enfermedad pudiera retrasar o incluso impedir su reasentamiento, la gente pospone el tratamiento hasta llegar a EEUU por lo que la salud de un refugiado puede resentirse y sus dolencias haberse agravado para cuando lleguen a Estados Unidos.

Aunque hay que reconocer las numerosas ventajas de las que disfrutaban estos refugiados durante un proceso de reasentamiento que al mismo tiempo es una solución duradera crucial para la que existen pocas alternativas, éste sigue siendo un proceso difícil que podría plantear numerosos obstáculos por el camino. Una solicitud de reasentamiento no significa que la lucha de los refugiados haya terminado. Un mejor entendimiento del contexto previo al reasentamiento podría ayudar a una mayor continuidad de la asistencia para los refugiados ya que ellos asumen los retos vinculados a su reasentamiento en un nuevo país.

Molly Fee mfee@ucla.edu

Estudiante de Doctorado, Universidad de California, Los Ángeles www.sociology.ucla.edu

Listados temáticos

www.fmreview.org/es/listados-tematicos

En respuesta a las solicitudes de nuestros lectores, publicamos listados temáticos de RMF. Cada listado temático reúne un listado (con enlaces) de artículos de RMF (y ediciones completas) centrados en un tema específico. Los temas de los seis primeros son:

- Los rohinyá • Desplazamiento infantil • Tráfico
- Protección en el mar • Juventud • Salud

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

Proyecto LiechtensteinLanguages www.liela.li

En febrero de 2016, Liechtenstein presentó el proyecto LiechtensteinLanguages (LieLa) para ayudar a los solicitantes de asilo y a los refugiados a integrarse más rápidamente en su nuevo país. Basado en el Nuevo Método de Aprendizaje que se desarrolló en Liechtenstein en la década de 1990, este método de enseñanza del idioma se centra en las habilidades comunicativas —para que los participantes aprendan a hacerse entender en alemán lo más rápido posible— y en la reducción de obstáculos en el aprendizaje.

El enfoque está en hacer que el aprendizaje sea una experiencia divertida, variada y activa. Los instructores de LieLa incluyen juegos y movimiento en las sesiones, y los materiales didácticos están diseñados para permitir que la mayor cantidad de estudiantes posible estén activos al mismo tiempo. Las primeras experiencias han sido positivas, y sugieren que el método es efectivo, ya que los participantes se involucran desde el principio, sin importar su edad, sexo o circunstancias. Las sesiones se centran en temas de importancia inmediata para las situaciones de los solicitantes de asilo, como tratar con autoridades públicas, recibir atención médica, desplazarse en la ciudad y otros aspectos de la vida cotidiana.

Durante las clases, LieLa pretende fomentar un sentido de la autestima y los valores de una convivencia pacífica.

Liechtenstein recibe una gran cantidad de solicitantes de asilo cada año (154 en 2015), en comparación con el tamaño de su población de 37 686 habitantes. Muchos provienen de los Balcanes occidentales, en parte al menos porque Liechtenstein acogió a más de 1000 personas desplazadas de los Balcanes durante la década de 1990. Mientras tanto, aunque no es un estado de la UE, Liechtenstein participa en el programa de reubicación de refugiados de UE de manera voluntaria y formó parte del programa de reasentamiento de ACNUR. Desde 2014, se ha reasentado a 23 refugiados sirios desde Turquía. Se reubicará a 43 solicitantes de asilo en Liechtenstein desde Italia y Grecia.

El sitio web principal de LieLa está en alemán, pero se encuentra disponible un video en inglés que presenta la metodología y muestra las clases en acción en <http://liela.li/videos/>. Para obtener más información, comuníquese con office@liela.li.

El “emparejamiento” de refugiados

En 2016, publicamos un artículo en la *Revista Migraciones Forzadas* titulado “Opciones, preferencias y prioridades en un sistema de emparejamiento para los refugiados”¹ en el que argumentamos que a los refugiados que van a ser reasentados se les deberían asignar países a través de un sistema de emparejamiento centralizado, que utilice las preferencias de los refugiados y las prioridades de los países, similares a varios sistemas que se utilizan en el mundo para asignar lugares a escuelas. Ahora la idea se está debatiendo en la Oficina Europea de Apoyo al Asilo como un posible enfoque en la búsqueda de soluciones a la crisis de refugiados en Europa.

Pronto nos dimos cuenta de que un problema igualmente apremiante es la distribución de los refugiados en áreas locales dentro de un país de acogida en particular. Existe una gran cantidad de evidencia empírica que demuestra que la ubicación inicial en que se reasienta a los refugiados es muy importante en términos del éxito que se alcanza en ámbitos como la educación y el empleo. Por lo tanto, hemos propuesto que los sistemas de emparejamiento también se implementen en el ámbito local. Por ejemplo, los siguientes organismos y países

podrían implementar el emparejamiento bidireccional: el Reino Unido, para ubicar a 20 000 sirios que llegarán para 2020 mediante el Programa de Reasentamiento de Personas Sirias Vulnerables en lugares específicos; cualquiera de las nueve agencias voluntarias que reasientan a refugiados en Estados Unidos; el gobierno canadiense, que recientemente ha ampliado su programa de refugiados con asistencia gubernamental; o incluso el Consejo Sueco de Migración para ubicar a los refugiados que actualmente viven en un alojamiento temporal en viviendas permanentes en Suecia.

Para lograr esto, en 2016 lanzamos un proyecto llamado “Refugee’s Say” (que cuenta con el apoyo del Centro Skoll para el Emprendimiento en Oxford) que pretende influenciar y reformar las políticas públicas en materia de reasentamiento. Recibimos consultas y esperamos poder diseñar o rediseñar muchos sistemas de emparejamiento eficaces para el reasentamiento en todo el mundo.

Will Jones, Royal Holloway, Universidad de Londres y Alexander Teytelboym, Universidad de Oxford
refugees.say@gmail.com www.refugees-say.com

1. www.fmreview.org/es/destino-europa/jones-teytelboym

La migración secundaria de refugiados reasentados en los Estados Unidos

Jeffrey Bloem y Scott Loveridge

Cada vez son más los refugiados reubicados en comunidades donde no tienen ninguna intención de vivir, lo que hace que luego se muden.

Si bien los supuestos que forman la base del actual sistema de reasentamiento de refugiados en Estados Unidos pueden haber sido válidos hace 35 años, la probabilidad de que un refugiado recién llegado no tenga conexiones en los Estados Unidos disminuye todos los años. Cada año, aumentan las posibilidades de que un nuevo refugiado tenga familia o amigos que ya viven en Estados Unidos y los avances en la conectividad mundial han ayudado a los futuros refugiados a mantenerse en contacto con personas que también fueron refugiados. Es así que los nuevos refugiados, ahora más que nunca, tienen conexiones fuertes y preferencias geográficas al llegar a Estados Unidos. En los últimos años, algunas comunidades étnicas o culturales homogéneas han comenzado a surgir en todo el país, un fenómeno que, en realidad, la política de reasentamiento de refugiados busca prevenir, y cuyo objetivo es más bien “repartir la carga” de los refugiados en todo el país mediante una política de dispersión en la ubicación inicial de los refugiados.

Puede parecer poco probable que los refugiados recién llegados gasten sus escasos recursos económicos en una mudanza cuando tienen tantos otros gastos desafiantes. Los refugiados deben pagar un préstamo por el costo del vuelo a su nuevo hogar. Al cabo de seis meses, deben comenzar a pagar alquiler. Para ello, deben encontrar rápidamente un empleo. Recoger todas sus posesiones, una vez más, y mudarse no parece ser algo que muchos refugiados elegirían. Sin embargo, las estadísticas nos indican que muchos de ellos sí lo hacen.

En los años fiscales 2012 y 2013, Estados Unidos aceptó alrededor de 70 000 refugiados; en el plazo de un año de llegada, más de 10 000 refugiados del cohorte de 2012 y más de 11 000 del cohorte de 2013 se habían mudado de su comunidad inicial de reasentamiento. Sin embargo, estos datos solo reflejan lo que se informa a la Oficina de Reubicación de Refugiados (ORR) y probablemente representan un cálculo menor de las verdaderas tasas de migración secundaria.

En algunos lugares, la migración secundaria tiene consecuencias significativas. Por ejemplo, Minnesota aceptó aproximadamente a 2000 refugiados en 2012 y 2013, pero al final de cada año fiscal había recibido a más de 2000 refugiados adicionales a través de la migración secundaria, en su mayoría en el área metropolitana de Minneapolis-St. Paul.

Los refugiados se mudan por las mismas razones que cualquier otra persona: para migrar hacia mejores perspectivas de empleo, costos de vivienda más bajos o mejores sistemas escolares; para vivir más cerca de sus amigos o familiares; o para aprovechar una ubicación geográfica o recursos ambientales determinados. Lo que hace de las migraciones secundarias un hecho notable es más bien la forma en que los refugiados difieren de la persona promedio que se muda, ya que los refugiados en general tienen menos dinero, en un principio no tienen un empleo de jornada completa, la mayoría no habla inglés con fluidez y tiene poco conocimiento acerca de la vida en EEUU.

Descubrir por qué se mudan los refugiados

Cuando Estados Unidos comenzó por primera vez la reubicación de refugiados, la comunidad que se les asignaba inicialmente para vivir era tan buena como cualquier otra comunidad en el país. Treinta y cinco años después, existen alternativas mejores, y los refugiados son cada vez más conscientes de ellas. Existen numerosos factores sobre por qué los refugiados necesitan mudarse.

El incentivo para permanecer en silencio:

El momento más conveniente para reunir información acerca de las preferencias geográficas de los refugiados es durante las entrevistas y las reuniones previas al reasentamiento. Sin embargo, puede haber un incentivo para que los refugiados no proporcionen información sobre sus preferencias debido a que desconfían de los funcionarios burocráticos o porque temen arruinar sus posibilidades de realmente ser reubicados en un tercer país. Permanecer

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

tan dispuestos como sea posible puede ser una estrategia racional para algunos refugiados. Pueden existir preferencias, pero es posible que el refugiado las oculte de forma estratégica creyendo que mudarse después de la llegada bien puede ser una opción más segura en comparación con el riesgo de perder la oportunidad del reasentamiento que le cambiará la vida.

Ganancias frente a pérdidas: Los refugiados toman decisiones teniendo en cuenta ganancias y pérdidas. Antes de la llegada a Estados Unidos, las preferencias tienden a ser generales. La seguridad y el reasentamiento en cualquier lugar es una ganancia, mientras que permanecer en un campamento de refugiados o en peligro debido a la violencia es una pérdida. Sin embargo, después de la llegada, las ganancias y las pérdidas relativas de vivir en diferentes lugares cambian e inciden en la decisión de quedarse o mudarse.

Información geográfica actualizada: Los refugiados pueden tener información sobre el paradero de sus amigos o familiares, pero es posible que subestimen las distancias en Estados Unidos. Antes de su llegada, los nuevos refugiados pueden asumir de manera errónea que podrán visitar con facilidad a familiares y amigos que ya viven en Estados Unidos, por el simple hecho de que residirán en el mismo país. A su llegada, es posible que los refugiados deseen mudarse para estar más cerca de sus amigos y familiares, y que solo se den cuenta de esto una vez que lleguen al país.

Red de toma de decisiones: En la actualidad, grupos relativamente grandes de refugiados muy conectados denominan a diversas comunidades su hogar. Algunos de estos grupos toman decisiones migratorias en conjunto, pero los nuevos refugiados pueden no tener ninguna idea sobre el lugar al que se mudará el grupo hasta después de su llegada.

“Elección de estado”: Los programas de reasentamiento de refugiados son extremadamente complejos, ya que los fondos para servicios de asistencia provienen de diversos flujos presupuestarios, tanto públicas como privadas. Además, la elegibilidad para diversos servicios tales como asistencia temporal a familias necesitadas, Medicaid (el programa social de atención de salud para familias y personas con recursos limitados) y asistencia de empleo varía de forma notable entre los estados. Esto hace que los refugiados se involucren en una práctica denominada “elección de estado”, en busca

de un lugar donde puedan encontrar la mejor oportunidad de convertirse en personas autosuficientes. Además, circulan historias y rumores sobre dónde se encuentran los mejores servicios y organizaciones. Los amigos que puedan haber tenido una buena experiencia con los servicios de una organización particular de reasentamiento local en otra comunidad pueden influenciar a un refugiado recién llegado para que migre al área de servicio de esta organización en busca de una experiencia similar.

Política de refugiados

Cualquier profesional de reasentamiento de refugiados señalará rápidamente lo importante que es que los refugiados permanezcan en su lugar de reubicación inicial durante al menos los primeros 90 días. Una vez que un refugiado se muda, es complicado que se administren sus servicios en la nueva comunidad. Por esta razón, la mayoría de las organizaciones voluntarias locales desaconsejan activamente a los refugiados a mudarse poco tiempo después de haberse reubicado. Las agencias locales son muy conscientes de las consecuencias de la migración secundaria tanto en la eficiencia de los servicios del organismo como en el bienestar de los propios refugiados. A los refugiados se les prometen servicios especiales por hasta cinco años después de su llegada y el hecho de no poder manejar de forma adecuada la migración secundaria pone en riesgo a las comunidades de reasentamiento y a los refugiados. Las agencias voluntarias especialmente afectadas por la migración secundaria reciben algunos fondos federales; las fórmulas para asignar dichos fondos, sin embargo, se basan en cifras de patrones históricos de reasentamiento en lugar de basarse en proyecciones de patrones futuros, y a menudo quedan por debajo de las necesidades locales.

En los últimos años, se ha intentado mejorar la dispersión de los refugiados reubicados en Estados Unidos. En 2010, la ORR enumeró una serie de principios para guiar sus servicios; en la explicación de estos principios, sin embargo, la migración secundaria se menciona solo dos veces. En primer lugar, se afirma que “La ubicación y los servicios apropiados desde el inicio se consideran [sic] una medida preventiva contra los desafíos que provoca la migración secundaria”, y en segundo lugar, hay una referencia con respecto a la intención de desarrollar un sistema de datos



ACNUR/Sebastian Rich

Un centro de distribución dirigido por organizaciones benéficas católicas para ayudar a los refugiados recién llegados en Louisville, Kentucky, en 2013.

que pueda rastrear la migración secundaria desde la ubicación inicial. Está claro que las técnicas de ubicación y la toma informada de decisiones según datos adicionales son mejoras bienvenidas en el sistema de reasentamiento de refugiados de Estados Unidos, pero se necesitan innovaciones.

Una de estas innovaciones, que por lo general se utiliza para hacerle frente a esta problemática, es presentarles un contrato a los refugiados recién llegados. Al firmar el contrato, los refugiados se comprometen a dar a conocer cualquier tipo de información sobre la ubicación de cualquier persona que conozcan y que viva en Estados Unidos en la actualidad. Además, se comprometen a no mudarse dentro de los primeros 90 días de su llegada a Estados

Unidos so pena de perder sus derechos a servicios básicos. Esta política pretende cambiar los incentivos mediante la acción de recompensar a los refugiados que compartan información, pero podría penalizar a aquellos que no posean la información necesaria para comunicar cuáles serán sus preferencias geográficas una vez que lleguen en Estados Unidos.

La pregunta que se encuentra en el centro de los desafíos que genera la migración secundaria es si la ubicación inicial debe ser una comunidad donde se espera que se ubiquen los refugiados o si es más bien una ubicación receptora, una plataforma de lanzamiento, donde los refugiados simplemente reciben los primeros

servicios básicos. Las muchas implicaciones de la respuesta a esta pregunta deben examinarse con sumo cuidado. Dada la realidad actual de los refugiados que se reubican y su migración secundaria, tal vez la respuesta sea rediseñar el reasentamiento para que sea más dinámico y para que considere el cambio de preferencias.

Jeffrey Bloem bloem.jeff@gmail.com

Estudiante de doctorado, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Minnesota
www.apec.umn.edu

Scott Loveridge loverid2@msu.edu

Profesor de Economía agrícola, alimentación y recursos, Universidad Estatal de Michigan
www.afre.msu.edu

La importancia del asesoramiento jurídico

Betsy Fisher

En cada una de las fases del proceso de reasentamiento la presencia de asesores —representantes legales— puede ayudar a los refugiados a presentar sus casos completos de forma eficiente y a evitar que sean desestimados sin necesidad. Esto también beneficia a los responsables de la toma de decisiones.

Los representantes legales son los más apropiados para compilar los argumentos de un refugiado y explicar por qué en su caso hay base para que se le tenga en cuenta para ser reasentado. Los representantes legales pueden ofrecer asistencia y asesoramiento individual a los refugiados durante cada fase del proceso de reasentamiento acerca de cómo pueden presentar sus argumentos

de forma clara, lo que beneficia también a los funcionarios de la ONU o de los Estados de reasentamiento que estén encargados de la toma de decisiones acerca de estos casos. Además, pueden sugerir mejoras al proceso de determinación de la condición de refugiado.

Los beneficios de contar con asistencia jurídica en el proceso de determinación de la condición de refugiado (DCR), que es el

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

primer paso hacia el reasentamiento, están claros. Los abogados pueden operar en las comunidades de refugiados y establecer una relación basada en la confianza con aquellos que sean vulnerables, lo que favorece que todos los argumentos de la solicitud les sean expuestos antes de la adjudicación del caso.

Cuando un caso siga adelante para que se valore su reasentamiento, los abogados también podrán ayudar a los refugiados a recopilar documentación para respaldar su solicitud, pruebas e Información de su País de Origen. Al preparar las resoluciones, los representantes legales ayudan a los refugiados a entender la información y los documentos requeridos por quienes han de emitir la resolución para decidir sobre sus casos, de forma que el proceso es más eficiente. Además, los abogados pueden asesorarles acerca de los tiempos y pasos siguientes, lo que también supone un beneficio para los encargados de emitir las resoluciones, ya que cuando los refugiados no saben cuánto han de esperar para que se les dé más información o que el proceso avance suelen pedir información frecuentemente. Y los abogados pueden hacer que se limite el número de personas que pretenden explotar o asesorar mal a los refugiados cuando presentan sus solicitudes al proporcionarles una asistencia jurídica competente y profesional.

Por último, el asesor puede ofrecerles asesoramiento jurídico y confianza personal, y un refugiado que sepa a qué atenerse, será menos propenso a sentirse traumatizado de nuevo por el proceso. Los refugiados con un alto nivel de vulnerabilidad podrían no ser capaces de acceder a las oficinas de ACNUR a causa de graves problemas médicos o de seguridad; los abogados que trabajan de forma activa con esas comunidades pueden identificar estos casos y remitirlos a quien corresponda para que se valore su posibilidad de reasentamiento.

Los procesos estatales de reasentamiento pueden incluir complejos análisis jurídicos. La asistencia del asesor resulta vital para estos refugiados con un alto nivel de vulnerabilidad, en especial cuando es necesario realizar una entrevista en persona. Si se desestima el caso de un individuo, un asesor resulta esencial para preparar las apelaciones necesarias, aplicar las circunstancias de un cliente a un conjunto de criterios jurídicos y presentar las pruebas y argumentos que respalden la credibilidad del refugiado.

Betsy L. Fisher bfisher@refugeerights.org
Directora de Políticas, International Refugee Assistance Project [Proyecto Internacional de Asistencia a los Refugiados], Urban Justice Center
www.refugeerights.org

¿Quién reubicará a los hombres solteros de Siria?

Lewis Turner

Los programas de reasentamiento para refugiados sirios limitan severamente el acceso a la reubicación de hombres solteros sirios, a pesar de las condiciones de vulnerabilidad, inseguridad y peligro en las que viven.

Las oportunidades de reasentamiento para refugiados sirios se asignan a aquellas personas que se consideran particularmente vulnerables, y en la actualidad se ha reubicado a miles de hombres, mujeres y niños sirios. Sin embargo, los hombres solteros de Siria (hombres adultos “solteros” o “no acompañados”) que viven en los países de acogida de Oriente Medio se enfrentan a desafíos particulares para acceder al reasentamiento.

Los países de acogida que ofrecen plazas de reasentamiento para ciudadanos sirios, por lo general, excluyen a los hombres solteros o intentan minimizar su cantidad. En noviembre de 2015, se informó ampliamente que el gobierno canadiense no aceptaría a

ningún hombre no acompañado, a menos que se identificara como homosexual. Las autoridades canadienses negaron que hubiera una prohibición general para hombres solteros, pero reconocieron que las familias, las mujeres, los niños y las minorías sexuales tendrían prioridad. El gobierno británico cita constantemente a las mujeres y a los niños como ejemplos de los “más vulnerables”.

Estas políticas deben entenderse en el contexto de la política nacional en los estados de reasentamiento. En primer lugar, excluir a los hombres solteros o intentar minimizar su cantidad refleja la opinión generalizada de que los “auténticos” refugiados son mujeres y niños, personas que son implícitamente

vulnerables y que necesitan ayuda externa. En segundo lugar, con estas políticas los estados de reasentamiento están respondiendo, en lugar de desafiar, a las representaciones islamofóbicas de los hombres árabes musulmanes como si fueran una amenaza, y como si fueran terroristas potenciales, en lugar de considerarlos víctimas y sobrevivientes del conflicto en Siria.

Los programas impuestos por algunos países de reasentamiento también crean dificultades para los hombres solteros que buscan reubicarse. Por ejemplo, el nuevo gobierno canadiense prometió reubicar a 25 000 refugiados sirios para finales de febrero de 2016. Los funcionarios canadienses de visados tenían permitido suponer que aquellos que huían del conflicto cumplían con la definición de refugiado, a menos que hubiera pruebas de lo contrario, y su proceso de entrevista, por tanto, se centró en “riesgos de seguridad, delincuencia y salud”¹. El hecho de saber que los hombres solteros suelen tener una investigación de seguridad mucho más amplia por parte de los estados de reasentamiento hizo que los funcionarios de reubicación en los países de acogida consideraran en menor medida las solicitudes de hombres solteros. Además, los funcionarios de reasentamiento saben que están bajo presión para alcanzar objetivos (a menudo impuestos de forma política), lo que hace que no quieran trabajar con los expedientes de personas no acompañadas, a favor de familias numerosas, y a veces se ha priorizado a las familias sirias extensas para el reasentamiento por este motivo. Para los funcionarios de reasentamiento, puede llegar a ser inútil trabajar en los casos de hombres solteros, ya que es probable que

esto les haga perder tiempo y que genere falsas expectativas en los refugiados.

“Vulnerabilidad”

Al trabajar en el marco de cualquiera de las restricciones que establece un estado de reasentamiento (de forma pública o privada), las oportunidades de reubicación se distribuyen según cómo de “vulnerables” son considerados los refugiados. Con respecto al reasentamiento, entre las categorías de vulnerabilidad se incluyen mujeres en riesgo, supervivientes de violencia y tortura, niños y adolescentes en riesgo, aquellos con necesidades médicas o necesidades de protección jurídica y física, y aquellas personas que no cuentan con soluciones duraderas previsibles.

Si bien las determinaciones de vulnerabilidad suelen presentarse como objetivas y neutrales, en realidad son profundamente subjetivas y políticas. Las posibilidades de reasentamiento de los hombres solteros sirios se determinan, en parte, por las percepciones predominantes de vulnerabilidad en el sector humanitario. A lo largo de mi investigación sobre cómo el sector humanitario enfoca su trabajo con los hombres sirios, descubrí una suposición profundamente generalizada y arraigada, sujeta a poco escrutinio crítico, que establece que las mujeres y los niños refugiados eran los (más) vulnerables.

Esta suposición ignora las condiciones de vulnerabilidad e inseguridad a las que se enfrentan los hombres sirios². A los hombres solteros de Siria en particular se los suele considerar vulnerables por sus circunstancias. Por ejemplo, en el Líbano muchos hombres



Un refugiado sirio, que ahora vive con su familia en el Líbano, sostiene las fotos de sus hijos. Cubre sus caras para evitar que sean reconocidos. Al igual que otros hombres jóvenes sirios que han huido de Siria, temen ser castigados por el gobierno sirio u obligados a unirse al ejército si los encuentran.

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

solteros sirios viven con temor a su seguridad, en gran medida debido a las amenazas que afrontan de las autoridades libanesas. A los hombres sirios solteros “de edad militar” se les ha negado la entrada a Jordania desde 2013, lo que significa que a menudo se vieron obligados a entrar de forma irregular y posiblemente a permanecer indocumentados. Esto los hace vulnerables a la explotación y los deja con menos posibilidades de acceder a servicios. Los trabajadores de las ONG, por lo general, asumen que los hombres adultos podrían (o deberían) tener trabajo y, por lo tanto, deberían ser más autosuficientes que otros refugiados. Sin embargo, el trabajo informal conlleva el riesgo de detención, acampe forzado o devolución a Siria. La vulnerabilidad de los hombres solteros sirios se refleja en los datos recogidos por agentes humanitarios, pero esto rara vez se traduce en apoyo humanitario o protección específica.

Son dos las formas en las que a veces los hombres solteros sirios pueden ser reconocidos como vulnerables y con necesidad de reasentamiento: si son víctimas de tortura o si se identifican como homosexuales. Los refugiados cuyos casos de reasentamiento caen en la categoría de personas LGBTI (lesbianas, gais, bisexuales, transgénero) son reconocidos como prioridad debido a la persecución que podrían sufrir. La cantidad de casos válidos para el reasentamiento de personas LGBTI, sin embargo, supera con creces la cantidad de plazas disponibles, y los refugiados LGTBI a menudo se enfrentan a prejuicios en sus interacciones con el sector humanitario.

Sobre el terreno, los funcionarios de reubicación comprenden que algunos países de reasentamiento son más flexibles que otros; el Reino Unido, por ejemplo, ha sido bastante estricto en cuanto a su adhesión a la fuerte preferencia de no reubicar a hombres solteros, mientras que Canadá sí acepta a hombres solteros para el reasentamiento de acuerdo con una declaración de persona LGBTI, discapacidades graves o porque fueron víctimas de tortura. Los patrocinadores privados canadienses también pudieron identificar a individuos para el reasentamiento y tomaron en consideración a hombres solteros.

Esto significa que ha habido algunas oportunidades limitadas para que las personas se reubiquen como individuos y no como parte de una familia. Según cifras publicadas por el gobierno canadiense, el 9 % de los casos de reasentamiento sirio tenía un tamaño de

familia de “1”. A pesar de que este porcentaje puede parecer bastante elevado, se debe tener en cuenta que el 22 % de los casos incluyó entre siete y 10 personas, y el 55 % incluyó entre cuatro y seis personas³. Esto significa que se esperaría que 100 casos incluyeran alrededor de 500 personas, de las cuales solo nueve se reubicaron como individuos. Puesto que el gobierno canadiense no publica cifras que indiquen un desglose por género y tamaño de la familia, no está claro qué proporción de estas personas reasentadas eran hombres o mujeres, aunque, dadas las normas culturales prevalecientes, uno esperaría que fueran en su mayoría hombres.

Las nociones de vulnerabilidad utilizadas en los programas de reasentamiento y los plazos cortos involucrados pueden ser políticamente convenientes, pero vienen a costa de ignorar un conjunto particular de inseguridades y amenazas a los que se enfrentan los hombres solteros refugiados.

Además, mientras mantiene su enfoque en las condiciones de vulnerabilidad e inseguridad que experimentan las mujeres, las niñas y los niños refugiados, el sector humanitario debe estar más sintonizado con las condiciones de vulnerabilidad e inseguridad que afectan a los hombres solteros refugiados (y a hombres refugiados adultos en general)⁴. Este reconocimiento le permitiría el acceso al reasentamiento a un grupo demográfico particular de refugiados que por lo general no se consideran vulnerables, pero que están en peligro, y ayudaría a los agentes humanitarios a vincularse con más eficacia con un grupo que generalmente no se considera entre sus beneficiarios principales.

Lewis Turner lewis_turner@soas.ac.uk

Doctorando, Departamento de Política y Estudios Internacionales, SOAS, Universidad de Londres
www.soas.ac.uk

1. Información proporcionada por la Embajada de Canadá en Amán, por correo electrónico, 19 de julio de 2016.
2. Turner, L (2016) “Are Syrian Men Vulnerable Too? Gendering the Syria Refugee Response” [Los hombres sirios, ¿también son vulnerables? La cuestión del género en la respuesta a los refugiados de Siria], Middle East Institute <http://bit.ly/Turner-291116>
3. Gobierno de Canadá (2016) “#WelcomeRefugees: The Journey to Canada” [“WelcomeRefugees: el viaje a Canadá”] www.cic.gc.ca/english/refugees/welcome/pdf/16-169-EN-Infographic.pdf
4. Véase, por ejemplo, Davis R, Taylor A y Murphy E (2014) “Género, reclutamiento y protección: la guerra en Siria”, *Revista Migraciones Forzadas* núm. 47 www.fmreview.org/es/siria/davis-taylor-murphy

Cómo las ONG han ayudado a dar forma al reasentamiento

Amy Slaughter

Las ONG tienen un rico historial de implicación en la identificación de casos y remisiones para el reasentamiento y han ayudado a que aumenten las cifras, a mejorar los procesos y a hacer que el reasentamiento sea más equitativo y responsable de cara a los refugiados.

Aunque es fácil impacientarse con los fallos en el reasentamiento, es importante tener en cuenta los avances de las últimas décadas y el papel que han desempeñado las organizaciones no gubernamentales (ONG) en su evolución.

La implicación de la sociedad civil en el reasentamiento es anterior a la creación de la Agencia de la ONU para los Refugiados, ACNUR, y el establecimiento de programas de reasentamiento oficiales por parte de los países receptores. Los colectivos humanitarios religiosos y laicos identificaron a los refugiados y les asistieron para que se reasentaran antes, durante y después de la segunda guerra mundial. Con la crisis de Indochina en los años 70 y 80, Estados Unidos (EEUU) desarrolló el Programa de Salidas Organizadas con la ayuda de la Comisión Católica Internacional de Migración (CCIM) para someter a examen a los solicitantes que reunieran los requisitos. El papel de ACNUR consistía básicamente en mediar en los acuerdos entre Vietnam y EE. UU. más que en identificar a las personas que había que reasentar. Del mismo modo, los indochinos que huyeron a Tailandia fueron identificados y procesados para su reasentamiento por algunas ONG como el Comité Internacional de Rescate (CIR).

El otro grupo de casos de desatendidos que predominaba en los años 80 y a principios de los 90 era el de las minorías religiosas soviéticas. En lo que respecta a los vietnamitas, las ONG fueron agentes de control de primera línea para el reasentamiento, sobre todo la Sociedad Hebrea de Ayuda al Inmigrante (HIAS, por sus siglas en inglés) en Viena y Roma. Las ONG que trabajaban codo con codo durante este periodo con los Gobiernos se encargaban del grueso del trabajo de identificación y remisión de los casos. Hasta entonces, el reasentamiento se consideraba como una política extranjera o un problema de inmigración de los Estados receptores, que debía ser gestionado a través de sus propios canales con escasa implicación de ACNUR.

El cambio hacia el papel mayor de ACNUR en el reasentamiento que vemos en la actualidad se produjo a mediados de los años 90, tras el fin de la Guerra Fría. En concreto, EEUU cambió su política en 1995 para dar prioridad a los casos remitidos por ACNUR en vez de a listas de grupos de competencia específicos para EEUU que pudieran acceder directamente al reasentamiento a través de una de las ONG asociadas al Departamento de Estado. Aunque se pretendía crear un sistema global más equitativo centrado en las necesidades humanitarias, la consecuencia inesperada fue una escasez crónica de remisiones durante los siguientes doce años, ya que ACNUR no tenía capacidad inmediata para suplir los casos generados históricamente por las ONG mediante los programas de “acceso directo”.

La lucha para cubrir las cuotas

En respuesta a las críticas y a las advertencias de que eso podría menoscabar la credibilidad de ACNUR ante los países de reasentamiento, amenazar la financiación en el futuro y dar lugar a una reducción de las cuotas¹, ACNUR asumió el desarrollo de un programa de reasentamiento “racionalizado” en el que se aplicarían criterios consistentes y que contaría con personal profesional y formado. Llegados a este punto, se codificaron los criterios de reasentamiento que conocemos hoy en día y en 1996 se publicó el primer *Manual de Reasentamiento*. El primer foro de coordinación —las Consultas Anuales Tripartitas sobre Reasentamiento— se creó con el objetivo original de establecer una estrategia para reducir la brecha entre las remisiones y las cuotas. También en aquel momento, en su esfuerzo por atender las demandas de los países de reasentamiento, ACNUR se centró intensamente en el desarrollo de su capacidad interna más que en crear modelos de alianza con las ONG, como habían estado haciendo con éxito los Estados de reasentamiento. Las alianzas

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

entre los Estados y las ONG han coexistido con el sistema de remisión de ACNUR, lo que significa que este último no disponía de un rico historial de alianzas con ONG dedicadas al reasentamiento sobre el cual trabajar.

La excepción notable a esta tendencia fue el desarrollo en 1998 de un programa de despliegue administrado por la Comisión Católica Internacional de Migración para complementar al personal de reasentamiento de ACNUR pero, debido a la escala del programa, no se llegó a desarrollar tanto como se había previsto, lo que provocó el traslado provisional del personal de la ONG. La gran demanda de personal ha dado lugar a que a la mayoría se les contrate específicamente para el despliegue de ACNUR, a veces sin que tengan experiencia previa trabajando con ONG.

Durante esta época, se experimentó también con otras formas de alianza para la identificación de casos y remisiones. Cabe destacar que a principios de la primera década del siglo XXI el CIR de Pakistán inició un proyecto para identificar a los afganos que se encontraban en situación de riesgo y remitirlos a ACNUR para que evaluara su reasentamiento. La razón subyacente fue que la escala de la crisis de los refugiados en Pakistán permitió que ACNUR gestionara únicamente aquellos casos que se autoidentificaban para el reasentamiento, mientras que otra ONG podría centrarse en ampliar su alcance para hallar los casos más vulnerables. El CIR trabajó de cerca con las ONG locales en el proceso de identificación y, al no tener que lidiar con la totalidad de la enorme crisis como hiciera ACNUR, pudo dedicar sus recursos a realizar visitas a domicilio y a verificar mejor los méritos de cada caso.

En Kenia durante el año 2002, como consecuencia de un escándalo de corrupción que interrumpió las actividades de reasentamiento de ACNUR, la Sociedad Hebrea de Ayuda al Inmigrante (Hebrew Immigrant Aid Society) desarrolló un programa de identificación y remisión para el reasentamiento². El Departamento de Estado de EEUU, frustrado por la constante falta de remisiones suficientes por parte de ACNUR para cubrir su cuota anual de admisiones, ofreció una serie de cursos de formación a las ONG con el objetivo de que estas acabaran estando autorizadas para remitir casos a EEUU. Esta iniciativa se acabó abandonando, en parte porque pocas agencias se inscribieron en esta formación y, de las que sí, se remitieron pocos casos.

Para una nueva generación de profesionales del reasentamiento ACNUR era el único agente de remisión conocido. Y para muchos países europeos la norma era la confianza en ACNUR y la falta de participación de las ONG, de modo que la implicación significativa por parte de estas últimas se fue convirtiendo en un recuerdo. En 2003, el total de remisiones de ACNUR a dividir entre todos los países de reasentamiento era de 35 000, lo que equivalía solo a la mitad de la cuota de Estados Unidos.

El resurgimiento de la implicación de las ONG

Al ver el desfase entre los espacios sin utilizar y la gravedad de las necesidades de las que eran testigos sobre el terreno, más ONG se sintieron impelidas a hallar modos de reforzar la capacidad operativa. Al entender que el punto de inflexión dependía de que el personal realizase la identificación y las remisiones, RefugePoint³ se fundó en 2005 con el objetivo inicial de garantizar que las cuotas de reasentamiento disponibles se utilizaran por completo, especialmente en los casos africanos, que habían sido históricamente poco exitosos en comparación con otras regiones.

La transferencia de personal de reasentamiento de las ONG a ACNUR se ha convertido en algo habitual. La Comisión Católica Internacional de Migración es, con diferencia, la mayor proveedora y esta “mano de obra auxiliar” produce en conjunto en torno al 60 % de todas las remisiones de reasentamiento anuales. Más allá del despliegue de personal para ACNUR que llevan a cabo, las ONG internacionales siguen trabajando con las nacionales y les siguen impartiendo formación con el fin de ampliar el alcance del reasentamiento y llegar a los casos a los que, de otro modo, no podrían acceder; también utilizan su posición privilegiada en las comunidades de refugiados para identificar los casos de las personas con más peligro y remitirlos a ACNUR para que los estudie. En la actualidad hay un conjunto de herramientas en línea alojadas en la página web de ACNUR que busca que las ONG identifiquen casos y, en consecuencia, promover que las oficinas locales de dicho organismo acojan y procesen las remisiones de las ONG⁴.

Aunque es difícil identificar las diversas contribuciones que dieron lugar al gran aumento de su capacidad y a que se cumpliera con las cuotas estipuladas, el hecho de que en los últimos años las ONG se hayan convertido en fuentes de remisión fiables y de

confianza para los casos de reasentamiento —y que ACNUR haya adoptado una mayor predisposición a aliarse con ellas—, sin duda es un objetivo cumplido para el programa. Más allá de la capacidad añadida, la implicación de las ONG ha aportado otros beneficios. Mientras que ACNUR debe centrarse por necesidad en generar suficientes remisiones para responder a las demandas de los donantes y países de reasentamiento, las ONG son más libres de centrarse en la vulnerabilidad y los méritos de los casos individuales.

Uno de los objetivos de RefugePoint ha sido garantizar un acceso equitativo al reasentamiento, tanto en el sentido de la distribución geográfica de las oportunidades de reasentamiento como en la distribución demográfica dentro de dichas geografías. A lo largo de los años, este también ha sido un objetivo declarado de ACNUR y de los Gobiernos de los países de reasentamiento. RefugePoint ha realizado un seguimiento del porcentaje remitido por países en África, por ejemplo, y de ahí surge una imagen cada vez mejor. En 2005 se remitió a refugiados de 23 nacionalidades diferentes desde 28 países de acogida distintos de África. En 2015 fueron hasta 28 las nacionalidades remitidas de 34 países de acogida y las cifras de remisión para esos mismos años aumentaron de 15 000 a casi 39 000.

Conclusión

El aumento de la implicación de las ONG en el proceso de identificación y remisión durante

la pasada década ha conllevado que se pongan de relieve cuestiones como la equidad o la rendición de cuentas, lo que ha hecho que el programa de reasentamiento en su conjunto mejore y se vea reforzado. Hacia mediados de la década de los 90 el reasentamiento era una actividad impulsada por unos pocos países por diferentes motivos, tanto humanitarios como de política exterior. En su siguiente fase, el reasentamiento pasó a ser definido y liderado por ACNUR. En su fase actual, el reasentamiento podría beneficiarse de una mayor rendición de cuentas, y puede que sea el momento propicio para establecer una medición común de su impacto, más allá del número de remisiones. Como comunidad podríamos desarrollar medidas, por ejemplo, para responder a las preguntas acerca de cuán efectivo es el reasentamiento como solución duradera, cuán equitativa es su implementación, y si está llegando a aquellas personas que más lo necesitan.

Amy Slaughter slaughter@refugepoint.org
Directora de Estrategias, RefugePoint
www.refugepoint.org

1. Frederiksson J. and Mougne C. (1994) *Resettlement in the 1990s: A Review of Policy and Practice* [El reasentamiento en los años 90: análisis de la política y las prácticas] (Informe de Evaluación de ACNUR) www.unhcr.org/3ae6bcfd4.pdf
2. Véase el artículo redactado por Melonee Douglas, Rachel Levitan y Lucy Kiama
3. Originalmente bajo el nombre de Mapendo International
4. ACNUR (2015) *UNHCR-NGO Toolkit for Practical Cooperation on Resettlement* [Herramientas ACNUR-ONG para la cooperación a nivel práctico en los casos de reasentamiento] <http://bit.ly/UNHCR-NGO-resettlement-toolkit>

Ampliar el papel de las ONG en el reasentamiento

Melonee Douglas, Rachel Levitan y Lucy W. Kiama

A raíz de las crecientes necesidades de reasentamiento global y de que cada vez hay más refugiados viviendo fuera de los campamentos, las ONG son las únicas que están en posición de identificar y entrevistar a los refugiados vulnerables y de desempeñar el papel principal en el reasentamiento de los refugiados.

Los campamentos, para bien o para mal, han sido la columna vertebral del reasentamiento de refugiados en todo el mundo; la mayoría de las remisiones proceden de sectores de la población cuya base está establecida en los campamentos y son remitidos a países de reasentamiento (los que se ofrecen a reasentar a los refugiados) casi exclusivamente a través de ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados. Gracias a que un gran número de poblaciones

refugiadas viven en los campamentos y se registran para acceder a los servicios, ACNUR y sus socios pueden identificar fácilmente los casos y remitirlos para su reasentamiento. A los países de reasentamiento les parecía bien que gracias a los campamentos se pudiera realizar un registro organizado y sistemático, llevar a cabo la determinación de la condición de refugiado, la identificación, la remisión y ejecutar el envío de los trámites.

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

A medida que un número mayor de refugiados empezó a establecerse fuera de los campamentos, los mecanismos tradicionales de identificación y remisión en los que se basaba el programa de reasentamiento no se trasladaron bien desde los campamentos a los entornos urbanos y ACNUR tuvo que identificar a los refugiados que necesitaban ser reasentados principalmente a través de los datos de registro y de determinación de la condición de refugiado. En los países de acogida donde el registro y la determinación de la condición de refugiado no eran fiables, y en aquellos en los que ACNUR no podía llegar hasta las comunidades de refugiados más vulnerables, la identificación se convirtió en un reto.

En respuesta a este panorama cambiante de los refugiados, a principios de la década del 2000 Canadá y EEUU autorizaron a dos organizaciones no gubernamentales (ONG) en la región de África —RefugePoint (entonces llamada Mapendo International) y la Sociedad Hebrea de Ayuda al Inmigrante (HIAS, por sus siglas en inglés)— para que les remitieran los casos de fuera de los campamentos directamente a ellos, y crearon una estructura paralela al proceso de reasentamiento de ACNUR. Estas “remisiones directas”, aunque son pocas en comparación con el número de derivaciones de ACNUR, supusieron durante algunos años una proporción importante del total de derivaciones en Nairobi y Kampala, las dos ubicaciones urbanas en las que operaban. Este programa de remisión relativamente modesto sigue operando en África.

A pesar del aumento de las demandas de casos por parte de los países de reasentamiento los programas de remisión directa de las ONG no han aumentado proporcionalmente, ni en términos de ubicación del programa ni de cifras de ONG involucradas. Para satisfacer la necesidad, los donantes, los países de reasentamiento y ACNUR deberían respaldar e implementar programas de remisión directa por parte de las ONG de manera más amplia, aumentar el número de organizaciones no gubernamentales especializadas que participen en la remisión de casos e incrementar el número total de casos adecuados de personas vulnerables remitidos.

El valor de las remisiones directas de las ONG

Además de aumentar la cifra global de casos remitidos, hay otros beneficios significativos de ampliar los programas de remisión

directa de las ONG. En primer lugar está la creación de vías paralelas en el sistema de reasentamiento. Esto es más que simplemente crear un acceso. Las vías paralelas permiten que el programa siga adelante si una de las vías se cancela o queda paralizada. Por ejemplo, si ACNUR debe centrar sus esfuerzos en las remisiones a un país concreto para respaldar una próxima misión de adjudicación (reduciendo, por tanto, las solicitudes a otros países), las ONG han de poder asistirle y llenar el vacío que deja de manera que ningún país de reasentamiento tenga que sufrir un parón de solicitudes. Además, si se cortara la financiación para las solicitudes de ACNUR, las ONG que dispongan de financiación privada designada para actividades de reasentamiento estarían bien posicionadas para seguir proveyendo a esos países de remisiones.

En segundo lugar, las remisiones directas de las ONG liberan parte de la tensión que le producen a ACNUR las solicitudes. En Oriente Medio, por ejemplo, donde los casos de reasentamiento desatendidos son básicamente urbanos, ACNUR lucha para producir una cifra suficiente de solicitudes para su reasentamiento. Esto se debe en parte a que las tasas de aprobación del reasentamiento para los casos identificados —muchos de los cuales son de personas procedentes de Siria e Irak— son tan bajas que llegan al 50-60 %, y en parte por unas tasas de abandono más elevadas que la media. Las ONG, que a menudo se encuentran ubicadas en los barrios de los refugiados y entablan relaciones con las comunidades vulnerables, están además bien posicionadas para identificar a aquellos que reúnan el perfil adecuado para unos países de reasentamiento específicos. ACNUR no siempre dispone de tiempo o personal suficiente para seleccionar adecuadamente los casos según el lugar en el que vayan a tener más posibilidades de ser aprobados. El enfoque más matizado de las ONG constituye una ventaja para el programa y esa es en parte una de las razones por las que sus tasas de aprobación son tan altas.

En tercer lugar, las remisiones directas aumentan el nivel de acceso a individuos especialmente vulnerables. Por ejemplo, la mayoría de las personas refugiadas pertenecientes al colectivo LGBTI (lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales) no pueden vivir en campamentos porque ACNUR no puede protegerlas adecuadamente del resto de la comunidad de refugiados. Del mismo modo, hay mujeres en peligro y casos

de violencia sexual y de género a las que tampoco se les puede proteger del resto de refugiados en los campamentos. En general, estos individuos se sienten menos expuestos y pueden acceder mejor a la protección en los entornos urbanos a través de los servicios y programas de las ONG. Algunos refugiados extremadamente vulnerables son reacios a acudir a ACNUR para que les reasienten porque no tienen relación alguna con ningún miembro de su personal. Por contra, las ONG trabajan de cerca con estos refugiados vulnerables ofreciéndoles servicios durante un amplio periodo de tiempo y crean entornos que les animan a revelar datos sobre la persecución por motivos de género, orientación sexual e identidad de género. En algunos casos, estas ONG son los únicos organismos a los que se acercan los colectivos más marginados cuando llegan por primera vez a un país de asilo.

En cuarto lugar, las remisiones directas de las ONG son rentables. Las ONG identifican y llegan hasta los casos de reasentamiento cada día a través de sus programas de actividades ordinarios, lo que hace que se bonifiquen estos servicios relacionados con el reasentamiento.

Buenas prácticas

Aunque ACNUR y los países de reasentamiento acogen de buen grado el papel de las ONG en las tareas de remisión y de reasentamiento, su papel a la hora de hacer llegar los casos directamente a los países de reasentamiento —en vez de enviárselos a ACNUR— es controvertido. Los críticos argumentan que este modelo puede hacer que los refugiados perciban que la remisión directa por parte de las ONG es una puerta hacia el reasentamiento. Para paliar esto las ONG deben derivar solo los casos que les sean remitidos por socios externos. Si consideran que un cliente necesita ser reasentado (lo que llamamos una remisión interna), el caso debería ser remitido a ACNUR o a otro organismo autorizado para derivar casos directamente. Como medida adicional, RefugePoint y la HIAS mantuvieron conversaciones regulares con ACNUR antes de derivarles los casos de verificación de la composición familiar para reducir los fraudes; además de evitar solaparse durante la provisión del servicio y para garantizar mejor la integridad del programa. En cualquier caso, todas las solicitudes de las ONG pasan por los mismos controles de seguridad realizados por el país de reasentamiento que las que realiza ACNUR.

El actual modelo de alianza para la remisión directa ha sido alabado como ejemplo de buena práctica por los países de reasentamiento y se ha animado a todas y cada una de las ONG a que aumenten sus respectivas remisiones desde Nairobi (RefugePoint y la HIAS) y Kampala (la HIAS) mientras que el último organismo de remisión directa, el Proyecto Internacional para la Asistencia a Refugiados (IRAP, por sus siglas en inglés), ha sido autorizado para derivar casos de la región de Oriente Medio y Norte de África. A pesar de que muchos países han solicitado que se aumenten las solicitudes desde 2011 resulta sorprendente que solo Australia haya aceptado unirse a Canadá y a EEUU y aceptar remisiones directas. Además, el IRAP es la única ONG que ha sido autorizada para derivar casos a los Estados Unidos desde entonces. ACNUR ha previsto que 1 190 519 refugiados van a necesitar ser reasentados en 2017 y que, dados sus recursos actuales, su objetivo actual de remisiones asciende a 169 789¹. Aunque los traslados y los despliegues de las ONG socias son una alternativa para incrementar el número de solicitudes, son los que realizan las ONG los que además permiten aumentar la cifra de reasentamientos.

Hasta la fecha ACNUR y los países de reasentamiento han encontrado soluciones creativas para aumentar el número de solicitudes como combinar las entrevistas para la determinación de la condición de refugiado y las de reasentamiento, diversificar las ONG socias para el despliegue del programa e introducir formularios de remisión de reasentamiento más cortos. Sin embargo, para la mayoría, la respuesta al aumento de las cuotas solicitado se ha conseguido mediante las operaciones intensificadas, que no son sostenibles.

Los países de reasentamiento que han empleado esas intensificaciones admiten que los costes asociados son insostenibles y que la velocidad con la que fueron tramitados los casos provocó problemas de integración y aumentó la ansiedad entre los refugiados y los trabajadores sociales, y fue uno de los numerosos factores que contribuyeron a que cayeran las tasas antes de la salida. No es lo mismo que los casos vulnerables más fácilmente accesibles se identifiquen para la remisión que priorizar los casos basándose únicamente en la vulnerabilidad. En efecto, las intensificaciones, aunque producen mayores cifras de personas para ser reasentadas, han absorbido recursos de casos desatendidos de larga duración,

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

han exacerbado las tensiones entre las poblaciones refugiadas y han provocado un desequilibrio entre el hecho de abordar casos vulnerables y conseguir objetivos.

Un nuevo modelo para una nueva normalidad

El sistema de remisión directa de las ONG debe tener más peso en la asistencia a ACNUR para que consiga que se produzca un crecimiento al mismo tiempo que se da prioridad a la vulnerabilidad. Para ampliar de manera efectiva el sistema de remisión directa de las ONG sería necesario seguir los siguientes pasos:

Autorizar a más ONG para que lleven a cabo remisiones directas: Del mismo modo que ACNUR tiene socios implementadores para los servicios que ofrece a los refugiados, los programas de reasentamiento deberían tener también al menos una ONG que fuese su socia implementadora para las solicitudes en cada ubicación en la que se realicen operaciones de reasentamiento, que debería estar bien establecida en el país de acogida y ofrecer otros programas y servicios. Dado que ACNUR se compromete a buscar de forma activa alternativas a los campos de refugiados y que cada vez más países de acogida optan por no construir campamentos, la necesidad de identificar y remitir a los refugiados vulnerables que se encuentran en entornos ajenos a dichos campos para su reasentamiento es crucial. Si bien el papel de las ONG en dichas remisiones es indiscutible es necesario que los países de reasentamiento autoricen a más ONG para que les envíen casos directamente.

Formar a más ONG para que lleven a cabo remisiones directas: ACNUR y las tres ONG que actualmente realizan remisiones directas deberían diseñar un programa de formación para organizaciones no gubernamentales con aportaciones de los países de reasentamiento, y ofrecerlo cada año. Actualmente las ONG que realizan labores de remisión directa forman a sus socios para que sepan cómo han de remitirlos los casos. No obstante, no se dispone de ninguna formación inicial para las nuevas que se dedican a la remisión directa.

Aumentar el número de países de reasentamiento que acepten remisiones directas de las ONG: Estados Unidos, Canadá y Australia deberían promover este modelo entre los demás países de reasentamiento y explicarles los beneficios de las remisiones directas realizadas por las ONG. En concreto, los países que aceptan remisiones basadas

en un “dosier” (es decir, sin entrevistar al refugiado antes de su llegada al país de reasentamiento) podrían beneficiarse especialmente de este programa si su objetivo es llegar hasta las personas más vulnerables.

Financiar las remisiones directas: El coste que supone para las ONG ofrecer programas de remisión directa no ha sido financiado. Debido a que ofrecen este servicio sin coste alguno para los países de reasentamiento, estos han mostrado poco sentido de la responsabilidad como para considerarles unos verdaderos socios. Para aumentar la responsabilidad del programa se debe financiar a las ONG por sus servicios, al menos parcialmente o según los servicios prestados. Para la mayoría de las ONG —en especial para las que están establecidas en las comunidades de refugiados y mantienen profundos lazos con las poblaciones vulnerables— supondría una tarea demasiado ardua desarrollar un programa de remisión directa sin la misma financiación que reciben otros programas por parte de los países de reasentamiento o de ACNUR.

Usar de manera estratégica las agencias de remisión de las ONG para ampliar el reasentamiento en ubicaciones específicas: Al aumentar el número de ONG que actúen como agencias de remisión y el número de países de reasentamiento dispuestos a aceptarlas se podrían ampliar estratégicamente las ubicaciones en las que los programas de reasentamiento sean insuficientes para suplir esas necesidades. Por ejemplo, el programa de reasentamiento en Sudáfrica ha permanecido estancado durante años y coloca unas 1400 remisiones anuales desde 2011. En la actualidad no hay ninguna ONG que esté autorizada a realizar remisiones directas en Sudáfrica. Se podría introducir un simple modelo en el que un organismo de reasentamiento se asociara con agencias de la sociedad civil especializadas que trabajaran, por ejemplo, con refugiados pertenecientes a minorías sexuales o con refugiados con discapacidad para identificar los casos adecuados para ser remitidos. Dirigirse a poblaciones vulnerables específicas en lugares en los que, por la razón que sea, el reasentamiento no ha ido a la par de las necesidades, sería un uso estratégico de las remisiones directas de las ONG.

Aunque las ONG tienen un papel prominente que desempeñar en la identificación de individuos vulnerables y en su remisión a ACNUR para que se evalúe su reasentamiento, su papel en la remisión de casos directamente

a los países de reasentamiento ha estado limitado. Como ahora el panorama ha cambiado y la mayoría de los refugiados viven fuera de los campos, las modalidades operativas en muchos sectores han tenido que dejar a un lado los modelos tradicionales y hallar formas innovadoras de adaptarse. El sector del reasentamiento debería hacer lo mismo.

Melonee Douglas melonee.douglas@hias.org
Directora, Soluciones Duraderas, HIAS

Rachel Levitan rachel.levitan@hias.org
Vicepresidenta adjunta, Programas Globales,
Estrategia y Planificación, HIAS

Lucy Kiama lucy.kiama@hias.org
Directora de país, HIAS Kenia

www.hias.org

1. ACNUR, *Necesidades proyectadas de reasentamiento a nivel mundial 2017* <http://bit.ly/UNHCR-ResettlementNeeds2017>

El reasentamiento como instrumento de protección para niños refugiados

Susanna Davies y Carol Batchelor

Es necesario garantizar que las iniciativas nuevas y las ya existentes para reasentar a niños refugiados en situación de riesgo, incluidos los niños no acompañados, tengan más capacidad para cubrir sus necesidades de protección únicas en el contexto mundial actual.

En la actualidad, más de la mitad de los refugiados y de los solicitantes de asilo en todo el mundo son niños menores de 18 años. Las niñas y los niños desplazados no solo dejan detrás sus hogares y miembros de la familia, sino también la seguridad y estabilidad necesarias para su desarrollo a largo plazo. Ante el fenómeno del desplazamiento forzado en una escala sin precedentes durante los últimos años, el reasentamiento es relevante no solo para la protección de aquellas personas necesitadas, sino también como un mecanismo de responsabilidad compartida mundial. Miles de organismos internacionales y el público en general han mostrado un gran interés en el reasentamiento, en particular, en el reasentamiento de niños.

La priorización de niños en situación de riesgo como categoría para el reasentamiento se remonta a la década de 1980, cuando Estados Unidos estableció su Programa para Menores Refugiados no Acompañados para dar apoyo a los niños entre las personas que huían en botes de Vietnam. Desde entonces, otros desplazamientos notorios, entre los que se incluyen los Niños Perdidos de Sudán, han generado un enfoque mayor sobre niños no acompañados que deben ser reubicados. Otros países tradicionales de reasentamiento, como Noruega y Suecia, han establecido programas para reasentar y apoyar a niños refugiados no acompañados. Reino Unido estableció una nueva iniciativa en 2016 para reasentar a

niños vulnerables refugiados provenientes de Oriente Medio y África de Norte, sin tener en cuenta el estado de separación de la familia.

En la actualidad, la cantidad de plazas de reasentamiento es radicalmente inferior a las necesidades de los niños para quienes la reubicación sería la solución más adecuada. A nivel mundial, ACNUR, la Agencia de la ONU para los refugiados, solicitó la reubicación de alrededor de 4500 niños y adolescentes en 2015, cifra que representa el 3,6 % de las solicitudes mundiales de reasentamiento. De manera significativa, la mayoría de estos niños solicitó el reasentamiento como parte de unidades familiares y con categorías de reubicación diferentes a la categoría de "niños y adolescentes en riesgo" de ACNUR.

Las necesidades de reasentamiento actuales de los niños en riesgo

A nivel mundial, casi 100 000, o poco menos del 1 %, de todos los niños refugiados y solicitantes de asilo se separan de sus familias. Si bien estos niños son muy vulnerables sin su padre o cuidador habituales para apoyarlos, los niños refugiados dentro de unidades familiares también pueden enfrentarse a una serie de riesgos graves que a veces representan una amenaza para su vida. Al igual que los niños no acompañados y separados, entre los niños en riesgo se incluyen supervivientes de violencia sexual y de género, niños reclutados por grupos armados, niños explotados y obligados a

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

trabajar en condiciones peligrosas y nocivas, y otros niños que se enfrentan a violencia, abuso, negligencia y explotación. Las estimaciones basadas en las tasas de prevalencia de los riesgos principales podrían elevar la cifra a 1,9 millones de niños refugiados en riesgo.

El enfoque en contextos de desplazamiento específicos revela diferentes patrones y prevalencia de los riesgos que afrontan los niños refugiados. Entre los refugiados sirios en Oriente Medio, por ejemplo, unos 10 000 niños, o menos del 0,5 % de los niños en esta población de refugiados, están separados de sus familias. Muchos más niños afrontan otros riesgos igualmente perjudiciales como el trabajo infantil peligroso y el matrimonio infantil, en especial porque las familias se enfrentan a recursos cada vez más limitados. Entre los refugiados de Sudán del Sur, por el contrario, alrededor de 44 000 niños, o el 5 % de los niños refugiados, están separados o no tienen compañía. Los niños refugiados de Sudán del Sur también afrontan riesgos significativos de violencia sexual y de género, entre los que se incluyen el matrimonio infantil y la explotación sexual, así como el trabajo infantil. También se han informado casos de reclutamiento de niños refugiados en grupos armados, y se estima que se reclutaron 12 000 niños en Sudán del Sur.

Sin embargo, el reasentamiento puede que no sea la mejor solución que defienda los intereses de todos estos niños. En la mayoría de los casos, los niños refugiados reciben apoyo para hacerles frente a sus problemas de protección de manera local, se reencuentran con su familia en países de acogida dentro de la región y, en algunos casos, finalmente regresan a su país de origen. La conveniencia del reasentamiento para resolver la situación de protección de un niño siempre se determinará de manera individual mediante una evaluación de la reubicación y los Procedimientos de Mejores Intereses de ACNUR¹. Sin embargo, al comparar la cantidad de niños y niñas que se enfrentan a graves riesgos de protección con la cantidad sumamente limitada de lugares para reasentarse, se pone de manifiesto la existencia

de una amplia brecha entre las necesidades y la disponibilidad de soluciones.

La respuesta recomendada

Cualquier programa de reasentamiento podría enriquecerse mediante la adopción de un enfoque específico en la categoría de niños y adolescentes en riesgo, incluidos los niños en grupos familiares y niños separados de sus padres o familias. La nueva iniciativa de Reino Unido para los niños en el Oriente Medio y África del Norte es un importante primer paso en esta dirección. Lo importante es que la categoría de niños y adolescentes en riesgo evita promover mecanismos negativos de resolución de conflictos, dado que se sabe que algunas familias se separan a propósito para obtener acceso a programas que solo reubicar a niños no acompañados y separados.

Al reconocer que las necesidades, las capacidades y los riesgos de protección de cada niño son diferentes, una evaluación individual o determinación de sus mejores intereses debe seguir siendo central en cualquier decisión de reasentamiento y guiar el proceso de reubicación. La unidad de la familia, en particular, debe continuar como prioridad en los Procedimientos de Mejores Intereses y también debe ser reconocida por los estados de acogida como una consideración primaria para el bienestar de los niños, teniendo en cuenta el papel fundamental que cumplen las familias en la protección y el desarrollo a largo plazo de los niños.

Las perspectivas de reunificación familiar deben ser un factor clave en la decisión de reasentar a un niño, y se deben adoptar medidas para garantizar que esa reubicación



¿De dónde vienes? Los niños refugiados reasentados en Nueva Zelanda usan un mapa del mundo para mostrar de dónde han venido. Mangere Refugee Resettlement Center, Auckland.

no afecte ni obstaculice gravemente el futuro reencuentro con su familia. Tras su llegada a un país de reasentamiento, es importante que los niños no acompañados y separados puedan beneficiarse de la reunificación familiar tanto con familiares cercanos como lejanos. Las restricciones de visados que impiden que los niños se reencuentren, después de su llegada al país de reasentamiento, con miembros de la familia que pueden localizarse con facilidad presentan un obstáculo significativo para la reubicación de los niños no acompañados y separados.

Además, las políticas de reunificación familiar podrían realizar más acciones para darles cabida a las estructuras familiares culturales que son diferentes dentro de la legislación y la política. La mayoría los países de reasentamiento actualmente solo permiten la reunificación familiar con la familia nuclear. Dichas restricciones han planteado desafíos en la búsqueda de soluciones para los niños que intentan reunirse con miembros de la familia en el contexto de la emergencia reciente en Europa. Por otra parte, los tiempos de espera acortados y la priorización del procesamiento rápido de niños en riesgo pueden ayudar a mitigar los impactos negativos a largo plazo que tiene la separación prolongada de la familia en su desarrollo.

Por último, el apoyo continuo a su llegada a los países de reasentamiento es crucial para los niños y sus familias. Los niños y adolescentes en riesgo requerirán servicios de protección continua y asistencia para integrarse con seguridad en su nueva comunidad. Los servicios psicosociales, ya sea que se brinden a través de redes de asesoramiento o de pares locales, serán esenciales para ayudar a los niños en riesgo y sus familias a superar experiencias pasadas y embarcarse con éxito en su nueva vida. También se le debe poner especial atención a las iniciativas que fomentan la integración, especialmente aquellas que unen a niños refugiados y a sus familias con miembros de comunidades locales y que proporcionan oportunidades para formar nuevas redes de apoyo. El programa actual "Settlement Workers in Schools" (Trabajadores de Establecimiento en Escuelas) de Canadá es un excelente ejemplo de ayuda para niños y familias². Los trabajadores de reasentamiento trabajan en escuelas, se les asigna trabajar con los niños y sus familias, y brindan asesoramiento permanente, visitas domiciliarias, y asesoramiento y apoyo educacional.

El futuro

Podríamos mejorar nuestro enfoque colectivo para abordar las necesidades de los niños en situación de riesgo, y sería valioso contar con nuevas iniciativas para responder a esas necesidades. Los nuevos programas deben considerar a todos los niños en riesgo, y así se evitarían los peligros que genera centrarse únicamente en los niños no acompañados y separados. Al mismo tiempo, ACNUR podría hacer más para garantizar que los niños y adolescentes en riesgo, para quienes el reasentamiento podría formar parte de sus intereses, se identifiquen de manera proactiva. En las operaciones de refugiados donde ya existen sistemas para identificar a niños refugiados en riesgo y derivarlos para que reciban servicios locales de protección y apoyo, estos sistemas podrían estar mejor vinculados con los servicios de reasentamiento.

ACNUR, sus socios y estados deben continuar identificando enfoques innovadores para proteger a los niños en movimiento, ya sea mediante el reasentamiento u otras vías para alcanzar soluciones duraderas³. Lo importante es que cualquier progreso que se haga para mantener seguros a los niños en movimiento debe incluir apoyo para fortalecer los sistemas de protección nacional en beneficio de **todos** los niños, así como también colaboración continua con los estados para garantizar que se respeten los principios y los marcos existentes que regulan la protección y asistencia a los niños.

No sorprende que los países de asilo tengan dificultades para satisfacer la demanda de servicios de protección infantil de buena calidad en la mayoría de las operaciones de refugiados. Sin embargo, el reasentamiento no será la solución en los mejores intereses de la mayoría de los casi 12,5 millones de niños refugiados y solicitantes de asilo a nivel mundial. La mayoría de estos niños y sus familias se quedará en sus países de primer asilo. Para cumplir con sus necesidades de protección, se necesita una mayor inversión en la protección de los niños a largo plazo y programas de educación dentro de las operaciones de refugiados.

El reasentamiento se ha convertido en una parte sumamente vital de los esfuerzos de ACNUR para encontrar soluciones y promover una responsabilidad compartida más equitativa para los refugiados. Dentro de este enfoque, el proceso de reasentamiento podría fortalecerse para satisfacer mejor las diferentes necesidades de protección de los niños y adolescentes

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

en riesgo. El aumento de la inversión en protección y servicios sociales para los niños en países de primer asilo y en países de reasentamiento ayudará a los niños refugiados en la búsqueda de soluciones a largo plazo.

Susanna Davies DAVIES@unhcr.org

Experta itinerante en la protección del niño, División de Protección Internacional, ACNUR

Carol Batchelor batchelo@unhcr.org

Directora, División de Protección Internacional, ACNUR

www.unhcr.org

1. (2008) "UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child" [Directrices de ACNUR para la determinación del interés superior del niño]
www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?rldoc=y&docid=4d9410042 y (2011) "Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines" [Manual de terreno para la implementación de las directrices de ACNUR para la determinación del mejor interés del niño y de la niña]
www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?rldoc=y&docid=4e4a59eb2
2. Véase <http://swissask.ca/>
3. Véase «Background Paper for the 2016 High Commissioner's Dialogue on Children on the Move:» [Documento informativo para el diálogo del Alto Comisionado sobre niños en movimiento de 2016] www.unhcr.org/583d8e597

Una asociación desigual: los proveedores de servicios de reasentamiento en Australia

Niro Kandasamy

La relación entre los proveedores de servicios de reasentamiento de refugiados del gobierno y los contratados por el gobierno australiano debe basarse más en autonomía y confianza.

En septiembre de 2015, el Gobierno australiano anunció que proporcionaría 12 000 plazas adicionales para reasentar a refugiados de Siria e Irak, suscitando la pregunta de cómo el gobierno facilitaría su reubicación. En Australia, el gobierno se apoya en organizaciones de la sociedad civil (OSC) para cumplir con el compromiso del reasentamiento de refugiados, pero poco se dijo sobre proporcionar mayor apoyo a las OSC para que puedan hacerle frente a la creciente carga de trabajo.

Las OSC de Australia son agentes clave para apoyar a refugiados que se encuentran en el camino a convertirse en ciudadanos, ya que defienden sus necesidades y brindan apoyo inmediato y permanente como vivienda, salud y educación. En Australia a finales del siglo XX, se alentó a las OSC a que adoptaran un nuevo modelo de gestión pública que enfatizara la competencia y la privatización. Las OSC tuvieron que presentarse a licitación para obtener contratos de servicios públicos que ahora se han convertido en la norma en la prestación de apoyo de reasentamiento a refugiados y cuyas obligaciones contractuales desafían la autonomía y el modelo de colaboración de las OSC con el gobierno.

El gobierno subcontrata a diversas OSC que suministran el apoyo que necesitan los refugiados inmediatamente después de su

llegada al país. Los servicios de reasentamiento provistos por estas OSC comprenden asistencia en la llegada, información, referencias (de agencias gubernamentales que proporcionan ingresos, salud, etc.) y servicios de vivienda. Después de un período de seis a doce meses, los refugiados pueden acceder al programa de subvenciones para el establecimiento (SGP, por sus siglas en inglés) que también subcontrata a OSC para ayudar a los refugiados con una variedad de habilidades que incluyen conducción y desarrollo del trabajo.

Limitaciones en los recursos

Aunque la gama de ayuda a los refugiados no es homogénea en todas las OSC en Australia, todas se ven afectadas de igual manera por las restricciones de los recursos determinados por los contratos del gobierno. Los trabajadores de primera línea de las agencias luchan para satisfacer las necesidades de sus clientes refugiados porque no pueden encontrar lugares adecuados para sus programas de refugiados y cuentan con muy poco personal para repartir la carga de trabajo y cumplir con labores administrativas relacionadas con sus contratos.

Por ejemplo, un desafío clave para los trabajadores de primera línea es tener que satisfacer las necesidades de sus clientes refugiados con personal a tiempo parcial. En Australia, el empleo tradicional de los

trabajadores a tiempo parcial en las OSC ha llevado a que numerosas OSC dependan de voluntarios para ejecutar sus programas de refugiados, una situación que recibe el apoyo de la estrategia nacional de voluntariado. Por un lado, los acuerdos contractuales del gobierno dejan una brecha entre los recursos y las necesidades de los refugiados, ya que limitan la cantidad de recursos disponibles de las OSC para emplear a trabajadores de tiempo completo y, por otra parte, el gobierno transmite un sentido de preocupación por el bienestar de las comunidades de refugiados porque fomenta el voluntariado entre la sociedad civil para llenar estos vacíos de recursos. Las OSC se ven obligadas a diseñar soluciones innovadoras para satisfacer las necesidades dentro de algo que claramente se está convirtiendo en un entorno cada vez más precario para el reasentamiento de refugiados.

Las OSC encuentran cada vez más dificultades para cumplir con sus responsabilidades para con los refugiados dentro de las estructuras de mercado de los programas de reasentamiento de refugiados del gobierno. Las OSC defienden las necesidades individuales de los refugiados y lo hacen a nivel de la política gubernamental. Sin embargo, defender a los refugiados, particularmente en el plano político, es difícil para las organizaciones que se encuentran en una relación contractual con el gobierno.

Existe una percepción común entre las OSC que indica que su relación contractual con el gobierno elimina cualquier oportunidad de labor de promoción. Por ejemplo, la reintroducción de los visados temporales de protección (TPV, por sus siglas en inglés) en 2014 evita que las OSC les proporcionen a los refugiados la gama completa de apoyo, ya que aquellos con un TPV no pueden acceder a los mismos tipos de educación y formación que sí están disponibles para otras personas admitidas por razones humanitarias; además, las OSC se ven gravemente limitadas en su capacidad para defender a estos refugiados, cuyo reasentamiento es incierto y debe ser revisado cada tres años.

Recomendaciones

Si bien el Gobierno australiano caracteriza su relación con las OSC como una asociación, esta relación en realidad es desigual y el gobierno demuestra poco aprecio por las opiniones y las preocupaciones de las OSC en el reasentamiento de refugiados.

...existe una desconexión cultural, absoluta y total entre las organizaciones de la sociedad civil como yo y el gobierno, una desconexión total en la cuestión de los refugiados. Tiene que haber un cambio en la forma en la que se redactan los contratos, un cambio en las relaciones y esto debe hacerse en igualdad de condiciones y como una verdadera asociación en el sentido real de la palabra. (Gerente de una OSC)

Los trabajadores de primera línea y los gerentes de las OSC reconocen que una relación contractual con el gobierno es la norma; sin embargo, también afirman que esta colaboración debe girar en torno a la finalidad principal de satisfacer las necesidades de todos los refugiados, entre los que se incluyen aquellas personas con visados temporales. Para asegurar que las OSC australianas reciban todo el apoyo en sus esfuerzos para reubicar a los nuevos refugiados sin comprometer los procesos bien establecidos del gobierno para la subcontratación de servicios de refugiados, se proponen las siguientes recomendaciones:

- Los contratos del gobierno deben priorizar los requisitos de recursos de las OSC para cumplir con sus obligaciones de entrega de servicios a los refugiados.
- El gobierno debe aprovechar la experiencia de las OSC en el reasentamiento de refugiados, más allá de las conversaciones con los gerentes de contrato, para promover perspectivas diferentes sobre la mejor manera de apoyar el reasentamiento de los refugiados.
- Como las zonas rurales de Australia se están convirtiendo rápidamente en sitios clave de reasentamiento para los refugiados de Siria, las OSC que operan en estas áreas necesitarán mejores niveles de infraestructura y redes sociales para apoyar el reasentamiento de los refugiados.

La acción de mejorar la responsabilidad y los recursos permitidos para las OSC tiene el potencial de mejorar los resultados de los refugiados a medida que se instalan en una nueva tierra. Las relaciones respetuosas entre el gobierno y las OSC, una verdadera asociación, servirían para fortalecer las estrategias de reasentamiento de Australia.

Niro Kandasamy

nkandasamy@student.unimelb.edu.au

Doctorando, Universidad de Melbourne; Funcionario de investigación social, Anglicare Victoria
www.anglicarevic.org.au

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

Reasentamiento de refugiados y activismo en Nueva Zelanda

Murdoch Stephens

La campaña Doing Our Bit lleva solicitando desde el año 2013 a Nueva Zelanda que duplique su cuota de refugiados de 750 plazas a 1500.

Hasta la reciente acogida de Canadá de refugiados sirios, Nueva Zelanda era el único país en el mundo que recibía más refugiados a través del sistema de reasentamiento de ACNUR que de las solicitudes de asilo. Para compensar el hecho de que solo se recibían 300 solicitudes de asilo cada año, Nueva Zelanda está dispuesta a asumir la parte que le corresponda de acuerdo con un sistema de cuotas. El limitado número de “refugiados por cuota” acogidos en una comunidad no responde a las demandas de los solicitantes de asilo basadas en sus derechos, sino en lo que los representantes públicos creen que quiere la gente.

Un marco basado en derechos defiende la potestad de las personas para solicitar protección con independencia del factor económico. Además, un marco basado en los derechos es útil para las organizaciones que representan a los refugiados por cuota cuando llegan a sus países de reasentamiento. Sin embargo, las instituciones democráticas —no solo las políticas y electorales, sino también los medios de comunicación, defensores de la causa, activistas y departamentos gubernamentales y ministerios— ofrecerán otra vía para la protección cuando la cuota de refugiados acogidos en una población no se base en las peticiones de los solicitantes de asilo sino en lo que los representantes creen que el público en general quiere.

La ausencia de debate público en Nueva Zelanda sobre los refugiados supuso que la cuota anual de 750 no hubiese aumentado desde hacía 30 años. Durante este tiempo la población del país había crecido un 41 % y su PIB real per cápita aumentó a más del doble. Sin embargo, los que por entonces abogaban por ampliar la cuota limitaban su nivel de compromiso a lo que opinara el grueso de la población.

En 2013 inicié la campaña Doing Our Bit para duplicar la cuota de refugiados de Nueva Zelanda. La campaña empezó sin fondos y sin un perfil público establecido, por lo que sólo pude empezar gracias a las redes sociales y los medios de comunicación sociales.

Nos centramos en amigos que pertenecían a comunidades artísticas, académicas y en activistas para hacer llegar nuestro mensaje al público en general. Estos vínculos dieron lugar a nuestras primeras reuniones con diputados simpatizantes de los partidos de la oposición y a que pudiéramos convencer al principal partido opositor, el Laborista, para que incluyera el aumento de la cuota de refugiados en su programa electoral, lo que fue un paso en la dirección correcta.

En febrero de 2015 otros colectivos de defensa de la causa ya hacían campaña para que se duplicara la cuota. Con el tiempo, también conseguimos el respaldo de famosos y el apoyo de alcaldes y de otras agencias proveedoras de servicios para los refugiados. Buscábamos la participación del público en general a través de reuniones públicas, exposiciones de arte y repartiendo folletos. Tras dos años de campaña y antes de que la



Manifestantes protestando ante edificios gubernamentales en Wellington, Nueva Zelanda.

crisis migratoria llegase a Europa, el 53 % de los neozelandeses estaba a favor del aumento de la cuota. En septiembre de 2015 el Gobierno anunció que ofertaría 600 plazas más en la cuota (para los sirios) durante 3 años.

A pesar de centrarnos en las instituciones democráticas, la reivindicación de los valores de los derechos humanos fue importante para la campaña. Sin embargo, los derechos humanos se utilizaron para apelar a la población a través de las instituciones democráticas en vez de como una base de una demanda legal ante los tribunales. Junto con los derechos humanos, la campaña se basó también en la narrativa de la ecuanimidad (“cumplir con nuestra parte”) y en convincentes estadísticas que comparaban nuestra contribución con la de otros países. Un mensaje importante durante la campaña fue que aunque Australia, por ejemplo, trata terriblemente mal a los solicitantes de asilo, Nueva Zelanda seguía eludiendo sus responsabilidades al mantener una cuota de refugiados diminuta y estancada.

Los grupos de provisión de servicios para los refugiados y nosotros habíamos estado exponiendo historias positivas sobre los resultados del reasentamiento y habíamos enmarcado la narrativa más amplia en torno a la falta de un incremento en la cuota. Se podría hacer una campaña de aumento de las cuotas de refugiados sin crear una narrativa en la que éstas sean la única vía legítima para protegerlos, especialmente si los defensores trabajan con los medios de comunicación generalistas para aclarar cuáles son las dos categorías de la protección de los refugiados. El enfoque centrado en torno a las cuotas redujo el impacto de las exageradas noticias negativas sobre los solicitantes de asilo, y la mayoría de los debates sobre cuestiones de seguridad relacionadas con la acogida de refugiados en Nueva Zelanda giraron en torno a los controles que lleva a cabo el Gobierno sobre los que llegan a través de dicha cuota.

Los fallos del reasentamiento

En Nueva Zelanda la cuota de reasentamiento de refugiados se planifica en intervalos de tres años. Esto permite planificar un aumento gradual y, al mismo tiempo, evitar la historia de las entradas caóticas o de las “avalanchas” de refugiados. Aunque cabría esperar que las solicitudes de asilo fluctuaran debido a los cambios en el conflicto y las persecuciones, los colectivos de defensa de la cuota de refugiados deberían movilizar el apoyo de

la opinión pública en estos momentos de reflexión y también durante las elecciones. Aunque el enfoque internacional sobre la reciente crisis de refugiados ayudó a acelerar el aumento de nuestra cuota permanente, estábamos seguros de que lo conseguiríamos.

En junio de 2016 el Gobierno anunció que a partir del año 2018 la cuota de refugiados crecería de forma permanente hasta alcanzar las 1000 plazas y que se buscaría el respaldo de la comunidad. Ese aumento no se ajustaba a lo que pedíamos en nuestra campaña; sin embargo los principales partidos de la oposición han adoptado ahora la política de incrementar la cuota hasta 1 500 plazas, los editoriales de todos los principales periódicos condenaron el escaso incremento de la cuota y el sentir popular sigue estando en gran medida a favor de aceptar a los refugiados.

La recepción de refugiados para su reasentamiento en Nueva Zelanda presenta cuatro retos principales. En primer lugar, es fácil para Estados como Nueva Zelanda dar prioridad a determinados tipos de refugiados. Sin el reciente interés público por este tema, los responsables de la toma de decisiones elegirían a aquellos que creyeran que se establecerían mejor en vez de centrarse en los más vulnerables. A pesar de que se crearon categorías para los casos de personas con problemas médicos o discapacidad, se han ido recordando de manera sustancial desde 2009. El Gobierno actual ha limitado también la nueva cuota de refugiados procedentes de Oriente Medio y de África únicamente a los que tienen ya la familia en el país, en un claro rechazo del enfoque de ACNUR centrado en las personas más vulnerables¹.

En segundo lugar, el hecho de que el Gobierno seleccione y transporte a los refugiados a través de un sistema de cuotas normaliza un sistema que exige que esperen para conseguir sus respectivas plazas, de las que existen menos de las necesarias.

En tercer lugar, centrarse en las cuotas en tiempos de crisis puede ir en detrimento de otras necesidades inmediatas como la ayuda a los países que acogen a la mayoría de los refugiados. En definitiva, las peticiones para que aumenten las cuotas de refugiados necesitan ir de la mano de las que solicitan un incremento de la ayuda, en vez de competir entre ellas.

Por último, Nueva Zelanda prácticamente acaba de empezar con los programas de auspicio por parte de la comunidad que

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

permitirán que el sentir popular responda más en tiempos de crisis. Una de las razones por las que el éxito de la campaña Doing Our Bit fue limitado es que gran parte del entusiasmo inicial del público en general se diluyó a medida que el Gobierno intentaba demorar su respuesta para no distanciarse de algunos de sus partidarios.

La experiencia del intento de Nueva Zelanda de incrementar su cuota de refugiados, que llevaba mucho tiempo estancada, demostró que un marco basado en los derechos es necesario pero no suficiente para crear un

programa de reasentamiento sólido. Enfatizar solo el reasentamiento también puede dar lugar a una situación en la que se deslegitimien los movimientos de las personas que buscan asilo y se les denieguen los derechos amparados por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. La función de un marco democrático es promover medidas de protección que incluyan y mejoren los enfoques basados en los derechos.

Murdoch Stephens murdochstephens@gmail.com
Campaña Doing Our Bit www.doingourbit.co.nz

1. (ACNUR) *Necesidades proyectadas de reasentamiento a nivel mundial 2017* <http://bit.ly/UNHCR-ResettlementNeeds2017>

El trato diferencial a los refugiados en Irlanda

Natalya Pestova

El Gobierno irlandés realiza considerables esfuerzos para reasentar a los refugiados sirios que llegan a través del proceso de reasentamiento de ACNUR pero no ofrece ayuda a aquellos que buscan asilo a título particular al amparo del sistema de protección internacional, pese a que algunos también proceden de Siria.

En respuesta a la guerra en Siria, el Gobierno de Irlanda aceptó acoger a 4000 refugiados. La sociedad civil y el pueblo irlandés en general se solidarizaron con aquellos que sufrían en Siria y, a lo largo del último año, se ha gritado mucho aquello de “refugees welcome” (refugiados bienvenidos). El Estado irlandés está destinando unos esfuerzos y una cantidad de asistencia importantes a respaldar el programa para los refugiados sirios reasentados mediante el proceso organizado por la Agencia de la ONU para los Refugiados, ACNUR, como parte de su compromiso de acogerles.

Entre su inicio en el año 2000 y el pasado mes de noviembre de 2016, el programa de reasentamiento dirigido por ACNUR ayudó a 1705 personas vulnerables procedentes de 27 países —entre ellos Irak y Siria— a empezar una nueva vida en Irlanda¹. De acuerdo con su reciente compromiso de acoger a 4000 refugiados sirios, el Gobierno comenzó a planificar el reasentamiento de las familias que se encontraban en campos de refugiados fuera de Siria. A mediados de 2016 habían llegado a Irlanda varios grupos de personas sirias y se las había distribuido por numerosas ubicaciones a lo largo de todo el país. El Gobierno asignó una partida de recursos financieros para ayudarles durante su primer año de transición, con el fin de ofrecer ayuda inmediata a las familias y para que pudiesen participar de las

escuelas, servicios de salud, servicios públicos de la vivienda, etc. Las agencias estatales se movilizaron para garantizar un acceso adecuado de los refugiados a estos servicios. Se tuvo en cuenta que debían disponer de intérpretes, de personas que cuidaran de sus hijos, además de otras necesidades específicas, que se les proporcionaron en la medida de lo posible. La participación en la comunidad y la integración también forman parte del proceso de ayuda al reasentamiento. Este enfoque del reasentamiento tan bien elaborado y práctico, aunque limitado posiblemente a poco más de un año, sería un motivo de orgullo para el Gobierno irlandés si no se tuvieran en cuenta otros aspectos de su política de inmigración y las prácticas al respecto.

Al mismo tiempo que se reasienta a estos refugiados, 4209 solicitantes de asilo —que han llegado a Irlanda por sus propios medios— están a la espera de que se tome una decisión acerca de sus solicitudes de protección y se encuentran alojados en condiciones penitenciarias de régimen abierto al amparo de un sistema conocido como “Provisión Directa”, que no permite a los solicitantes de asilo trabajar, estudiar o cocinar por su cuenta. En 2016 se registraron 109 solicitudes de solicitantes de asilo sirios en Irlanda².

Podrían pasar hasta diez años antes de que las autoridades tomen una decisión



Imagen de portada de Mayo Multilingual Support Services Booklet <http://bit.ly/MIApdf>

final acerca de si se les concede el asilo. No se presta un apoyo estructurado a aquellas personas que lo solicitaron por sus propios medios al amparo del sistema de protección internacional y que finalmente consiguieron que se reconociera su condición. A los ex solicitantes de asilo se les deja solos con sus propios mecanismos para que realicen por su cuenta la transición a una vida independiente, y es inevitable que tengan que hacer frente a la pobreza y a muchas otras dificultades.

La postura del Gobierno sobre la "migración equilibrada"

El nuevo Gobierno elegido a principios de 2016 plasmó su postura sobre la migración en el Programa para una Alianza de Gobierno, en una sección titulada "Cómo garantizar una migración equilibrada"³. Este programa se compromete a ofrecer un refugio seguro y a garantizar la integración de los refugiados que lleguen a Irlanda a través del programa de reasentamiento. No habla en los mismos términos sobre los refugiados que buscan protección a través del sistema establecido por el Derecho internacional de los refugiados.

La postura del Gobierno hacia la migración muestra una gran preocupación por la protección de las fronteras. Las repetidas referencias a medidas como "combatir la migración ilegal", "ponerse duros con los abusos" por parte de "falsos solicitantes de asilo" y facilitar las expulsiones difícilmente representan una política coherente.

Tal y como está redactado el Programa para una Alianza de Gobierno parece que haya dos categorías de migrantes: los buenos y los malos. Los buenos migrantes son bienvenidos a Irlanda y se les reconocen sus necesidades mientras que los malos migrantes no lo son y tienen que ser expulsados. Este enfoque fomenta los prejuicios contra los solicitantes de asilo y no ayuda a construir una sociedad inclusiva e igualitaria que permita a los migrantes el mismo reconocimiento, la misma voz y las mismas oportunidades.

Con su preocupación por la protección fronteriza, el programa perdió la oportunidad de formular una respuesta global y justa para la migración entrante, y, en concreto, en lo que respecta a las condiciones de recepción de la gente que busca protección en Irlanda.

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

Reconocía las repercusiones negativas del sistema de provisión directa en la vida familiar de los solicitantes de asilo pero no que va en detrimento del desarrollo de los menores, de la libertad personal y de un modo de vida digno.

Salir del sistema de provisión directa

Para aligerar la carga de solicitudes de personas que habían estado esperando la resolución de su estatus de protección durante más de cinco años, un buen número de solicitantes de asilo la recibió a lo largo de 2015 y 2016. Esto supuso un importante avance y un “alivio” para los que habían estado atrapados en la complejidad del proceso de protección irlandés durante casi una década o, en algunos casos, incluso más tiempo. Pero incluso después de haber obtenido el reconocimiento final de su estatus casi no existe apoyo de ningún tipo para que puedan realizar la transición a una vida independiente y establecerse en las comunidades, salvo un par de medidas simbólicas como un librito informativo (Your Guide to Independent Living [Su guía hacia una vida independiente]) y sesiones informativas trimestrales que se ofrecen a los residentes de los centros una vez que se les ha concedido el estatus de refugiado.

Los refugiados siguen viviendo con una asignación de 19,10 € semanales y se espera que encuentren la forma de moverse por sus propios medios entre enrevesados procedimientos burocráticos como solicitar una tarjeta de inmigración y de prestaciones sociales, inscribirse donde corresponda para conseguir una vivienda social, encontrar alojamiento de alquiler privado y negociar el pago de la ayuda en materia de vivienda. Se espera que abandonen el alojamiento proporcionado por el programa de provisión directa pero ni siquiera pueden costearse los viajes para ver casas, así que tienen que intentar ajustarse para que las llamadas telefónicas y los viajes entren dentro de su presupuesto semanal de 19,10 €. Una refugiada contó que le habían concedido 16 € para pagar el tren con el que poder mudarse con todas sus pertenencias y las de su hogar desde el centro a otra ubicación. A las familias se las deja viviendo en la extrema pobreza, ya que tienen que devolver los préstamos que les hacen amigos o “usureros” para cubrir los gastos de reubicación.

Observaciones comparativas

El Programa para una Alianza de Gobierno establece el tono de la política y prácticas de inmigración y actualmente manda un mensaje

divisivo a los proveedores de servicios y al público en general. Su postura pone de manifiesto el trato diferencial del Estado, en el que se atienden bien las necesidades de los refugiados sirios reasentados mientras que parece que no les importen las de las personas que realizan su transición de la provisión directa. Este trato preferente constituye una política injusta, que hace que las desigualdades sociales sean más profundas y que puede provocar frustración o incluso desatar conflictos entre diferentes colectivos vulnerables. A los refugiados sirios que buscan asilo en Irlanda a través del sistema general de protección internacional podría resultarles complicado asimilar por qué a sus compatriotas que llegaron a Irlanda a través del proceso de ACNUR las autoridades locales les ofrecen vivienda y una serie de ayudas adicionales mientras que ellos tienen que luchar para encontrar un alojamiento de alquiler privado que puedan permitirse (en el contexto de la actual grave crisis de vivienda que hay en Irlanda) y pasar por un engorroso proceso de transición sin ayuda.

Que se trate de forma diferente a los que han buscado protección basándose en los procedimientos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados respecto a los que han sido reasentados a través del proceso de ACNUR es algo que empieza a preocupar a los trabajadores del sector. El modo en que el Estado irlandés está tratando a los refugiados debería ser abordado por los organismos de derechos humanos nacionales e internacionales. Esta desatención a la igualdad, el principal principio de los derechos humanos, debe abordarse con respecto a la legislación nacional sobre la igualdad, y al Derecho internacional, constitucional y europeo de los derechos humanos.

Natalya Pestova pestovang@gmail.com

Coordinadora de proyectos, Mayo Intercultural Action www.miamayo.ie

1. www.integration.ie/website/omi/omiwebv6.nsf/page/resettlement-locations-en
2. Como en septiembre de 2016.
3. Artículo 11.10 www.merriestreet.ie/Merriestreet/en/ImageLibrary/Programme_for_Partnership_Government.pdf
4. Véase Consejo Irlandés para los Refugiados (2016) *Transition: from Direct Provision to life in the community* [Transición: del sistema de provisión directa a la vida en la comunidad] <http://bit.ly/IrishRefCouncil-Transition>

Hacia un nuevo marco para la integración en EEUU

Catherine Tyson

El punto de vista sobre la integración en la política de reasentamiento de EEUU está actualmente desconectado del punto de vista sobre la integración de los propios refugiados.

La integración constituye uno de los principales retos para los refugiados reasentados que quieren establecerse y triunfar en sus nuevas comunidades. El régimen de reasentamiento de Estados Unidos (EEUU), que se basa en la Ley de Refugiados de 1980, define los indicadores para una integración y reasentamiento exitosos¹. Sin embargo, el actual régimen de reasentamiento de EEUU deja en última instancia a algunos refugiados, tal vez demasiados, luchando hasta mucho tiempo después de que el período oficial de reasentamiento haya terminado. La pobreza crónica y los bajos ingresos en muchas comunidades de refugiados², el aumento de las tasas de suicidio entre determinadas comunidades³ y la sensación de frustración y aislamiento que manifiestan los refugiados reasentados son solo unos pocos de los indicadores que sugieren que la actual política de reasentamiento de EEUU a la larga no permitirá un éxito más amplio y a largo plazo entre el sector de la población en beneficio del cual se diseñó.

A partir de los estudios etnográficos de las comunidades iraquíes y butanesas-nepalíes que se encontraban en Chicago en 2013 y del análisis de las políticas de reasentamiento de EEUU (principalmente la Ley de Refugiados) extraje varias divergencias evidentes de las ideas de integración entre la política y las poblaciones refugiadas, y algunas diferencias con respecto a la integración entre las dos comunidades de refugiados.

Indicadores de la integración en la política estadounidense

La integración en la política de reasentamiento de refugiados en EEUU se basa en conceptos neoliberales propios de un ciudadano productivo, como la autosuficiencia y la independencia. Estas provisiones específicas incluidas en la Ley de Refugiados para actividades de integración financiadas a nivel federal y para la mayoría de actividades que lo hacen a través de ayudas estatales y federales, son las que se centran en el aprendizaje a nivel básico de inglés y en la obtención de empleos. Está claro que este enfoque

establece la autosuficiencia económica como un indicador primario de una integración exitosa. De hecho, en la nota a pie de página (1)(A)(i) del Artículo 411 de la Ley⁴ se estipula específicamente que la finalidad de la Oficina de Reasentamiento de Refugiados es “poner a su disposición suficientes recursos de formación y búsqueda de empleo con el fin de conseguir la autosuficiencia económica entre los refugiados tan pronto como sea posible”.

El aprendizaje del inglés solo se considera importante en cuanto a que ayuda a los refugiados a encontrar empleo y a llegar a ser económicamente autosuficientes. La Ley especifica que se les deberá enseñar a un nivel adecuado que permita a los refugiados encontrar trabajo. No se hace hincapié en el aprendizaje del inglés con fines sociales o incluso para que tengan más autonomía a la hora de moverse por la infraestructura estadounidense. La orientación económica de la política indica que el reasentamiento consiste más en la integración en la economía local que en la comunidad en un sentido amplio. Esta percepción en concreto se mostró como un punto de inmediato y claro contraste en cuanto a la integración tal y como la perciben los refugiados butaneses-nepalíes y los iraquíes.

Los indicadores de la integración entre los refugiados

Para los refugiados butaneses los indicadores de integración son la adquisición del inglés, la visibilidad cultural y la conservación de su cultura; y para los refugiados iraquíes, la adquisición del inglés, las relaciones con los americanos y la movilidad socioeconómica, con un menor énfasis en la conservación de su cultura.

La adquisición del inglés se consideraba claramente como un factor importante, más que un mero elemento para facilitar su autosuficiencia económica. Los refugiados iraquíes y butaneses reconocieron la necesidad del idioma si querían conseguir un empleo y ser económicamente autosuficientes, pero también se consideraba clave para crear relaciones sociales y para moverse por su nuevo entorno. Tanto los refugiados

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

butaneses como los iraquíes deseaban ser competentes en inglés más que aprender lo justo como para conseguir un trabajo.

Los refugiados consideraban que la conservación de su cultura les proporcionaría un modo de establecer y reforzar las relaciones en la familia y dentro de la comunidad de refugiados, y sentirse más integrados al poder conservar su cultura en una sociedad diversa. Las actividades relacionadas con la conservación de la cultura también reducen el estrés psicológico asociado al proceso de reasentamiento y, como tal, disminuye sin duda las barreras para la integración. Aunque la conservación de la cultura era un indicador de integración para ambos colectivos, no hay ni una sola mención a ella en la Ley de Refugiados.

Las cuestiones económicas no tenían el mismo peso en el punto de vista de los butaneses sobre la integración pero eran importantes indicadores de integración para los refugiados iraquíes, a quienes les preocupaba conseguir la autosuficiencia económica aunque no considerasen que conseguirla estuviera marcada en gran medida por el hecho de no depender de la asistencia pública. A ellos les preocupaba más que a los butaneses la movilidad socioeconómica como indicador de integración, como demostraba el hecho de que se preocuparan por ampliar sus conocimientos de inglés y por cursar otra formación oficial que les permitiera tener más opciones laborales.

Un indicador de integración que resulta interesante y que pertenecía en concreto a los refugiados butaneses-nepalíes era el de la visibilidad cultural. La casi universalmente compartida sensación de ser una comunidad relativamente pequeña y nueva en Chicago contribuyó a que se creara un sentimiento de alienación de la población americana. Como no habían vivido inmigrantes butaneses-nepalíes en Chicago hasta 2008 no existían recursos comunitarios para facilitar su integración. Sin embargo, la Ley de Refugiados de 1980 no ofrece un marco para el desarrollo o la financiación de programas que puedan ofrecer apoyo a quienes carecen de una comunidad establecida.

Disminuir la brecha

En general, solo había unas cuantas áreas de convergencia entre el punto de vista de la política y el de los refugiados acerca de la integración y solo un punto —el aprendizaje del inglés— aparecía en todos ellos. Había muchas más diferencias claras entre el modo en que cada población refugiada percibía la integración y el modo en que se reguló en la

política de reasentamiento, lo que indicaba una importante desconexión y un posible motivo para los resultados poco satisfactorios en lo que respecta al reasentamiento.

El actual marco de la política de reasentamiento estadounidense correlaciona los resultados públicos —como conseguir un trabajo que saque al refugiado de la asistencia pública y adquirir el nivel de inglés mínimo necesario para ello— con la integración “exitosa”, lo que deja una brecha abierta entre lo que los refugiados entienden como integración exitosa y lo que se presupone en esa política.

En los últimos años los investigadores y los profesionales del reasentamiento han observado la ineficacia del actual régimen de reasentamiento estadounidense. Si queremos que la ayuda al reasentamiento sea más efectiva en EEUU, será necesario establecer un marco que disminuya la brecha entre la política y la experiencia de integración real, y tener en cuenta diversas consideraciones culturales a la hora de crear nuevas políticas y prácticas. Aunque la creación de políticas de reasentamiento para cada conjunto de refugiados podría ser problemática, sigue siendo necesario tener en cuenta los factores que permiten a los refugiados sentirse integrados si queremos atenderles de manera efectiva.

Si se tienen en cuenta los indicadores de integración exitosa derivados de las poblaciones de refugiados a la hora de establecer la política, se mejorarán los resultados a largo plazo de las poblaciones reasentadas. Futuros estudios acerca de cómo los refugiados reasentados consideran que no están integrados y de qué manera se correlaciona esto con los resultados sin éxito tanto de los actuales indicadores políticos como de los indicadores de los refugiados podrían mover al Gobierno a enmendar la actual política en Estados Unidos.

Catherine Tyson cgtyson15@gmail.com

Estudiante entrante de posgrado, Johns Hopkins School of Advanced International Studies [Escuela de Estudios Internacionales Avanzados]
<http://krieger.jhu.edu/internationalstudies/>

1. United States Public Law 96-212. 94 Stat. 102. (17 de marzo de 1980) <http://uscode.house.gov/statutes/pl/96/212.pdf>
2. Capps R. and Newland K. (2015) The Integration Outcomes of US Refugees: Successes and Challenges [Los resultados de la integración de los refugiados en EEUU: logros y retos], Instituto de Políticas de Migración. www.migrationpolicy.org/research/integration-outcomes-us-refugees-successes-and-challenges
3. Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (2013) Suicide and Suicidal Ideation Among Bhutanese Refugees – United States 2009-2012 [El suicidio y la ideación suicida entre los refugiados butaneses. Estados Unidos 2009-2012]. www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm6226a2.htm
4. www.acf.hhs.gov/orr/resource/the-refugee-act

Cómo los grupos comunitarios de refugiados apoyan el reasentamiento

G Odessa Gonzalez Benson

Los grupos comunitarios de refugiados suelen cubrir vacíos de servicios tras el reasentamiento, pero continúan sin ser reconocidos y sin quedar completamente incorporados en los procesos formales de reasentamiento.

Poco después de la llegada a Estados Unidos de los primeros refugiados butaneses en 2008, comenzaron a formar pequeños grupos en casi todas las ciudades para abordar las necesidades más urgentes de su comunidad. Los grupos comunitarios se formaron a partir de redes sociales existentes desde abajo hacia arriba, ofrecieron un medio efectivo para lograr un amplio alcance a la comunidad y reflejaron lo que tal vez es un impulso fundamental en las comunidades de migrantes de reunirse y hacer frente a las dificultades comunes. Los líderes fueron los que tenían educación superior, dominio del inglés y una reputación y experiencia laboral, lo que incluye roles de liderazgo o de enseñanza mientras se encontraban en los campamentos de refugiados.

Debido a que los refugiados reasentados por lo general se ubicaban muy cerca unos de otros, fue fácil que se enteraran de la labor de estas personas clave y fue relativamente fácil llegar a ellos para buscar ayuda. El asesoramiento y la orientación (gratuitos) que brindaron tenían por objeto aliviar las dificultades emocionales en la transición de la comunidad. También fueron las personas a las que recurrió la gente en tiempos de crisis, como en emergencias médicas. Como grupo, organizaron debates públicos informales, clases de inglés y celebraciones tradicionales de eventos culturales y religiosos.

Con base local, los grupos comunitarios principales de refugiados han sido durante mucho tiempo una parte integral del proceso de reasentamiento en Estados Unidos, y han complementado a los servicios profesionales y llenado vacíos importantes, mientras llevaban adelante acciones hacia la autodeterminación de otras maneras. A nivel oficial, la Oficina de Reasentamiento de Refugiados del gobierno federal de Estados Unidos anualmente contrata y financia a nueve agencias de reasentamiento no gubernamentales con base nacional para proporcionar servicios profesionales para la transición, las necesidades básicas y la autosuficiencia de los refugiados en las primeras fases del reasentamiento. El gobierno

consulta a estos organismos acerca de la formulación de políticas y la planificación de los procesos de reasentamiento, lo que incluye determinar una ubicación adecuada en las ciudades de Estados Unidos.

Incluidos, pero no incorporados por completo

Los trabajadores profesionales de las agencias de reasentamiento y los líderes de los grupos comunitarios butaneses proporcionaron formas similares de asistencia, en particular durante las primeras etapas del reasentamiento, pero diferían en términos de legitimidad, recursos y apoyo recibido. Los trabajadores sociales también ofrecían clases de inglés, por ejemplo, como parte de los servicios obligatorios. Los trabajadores profesionales, sin embargo, por lo general no podían satisfacer las necesidades diversas e inmediatas de todos los refugiados debido a los recursos limitados y la cantidad de casos. Además, los servicios de gestión de casos financiados a nivel federal por lo general duraban solo ocho meses, y únicamente los casos especiales eran elegibles para recibir apoyo adicional. Por otra parte, era muy difícil para los trabajadores sociales que solo hablaban inglés comunicarse y ayudar a aquellos refugiados butaneses que únicamente hablaban su lengua materna. Por lo tanto, los líderes de los grupos comunitarios de butaneses actuaron para cubrir estos vacíos en los servicios de los organismos de reasentamiento.

De hecho, las agencias de reasentamiento reconocieron el valor de los grupos comunitarios y de sus líderes, y a menudo los contrataban para desempeñar servicios y trabajos escritos en proyectos financiados por subvención. Además, las agencias de reasentamiento solían consultar a los líderes de los grupos para garantizar una prestación de servicios que fuera culturalmente apropiada y eficaz y para ganar la participación de la comunidad en los proyectos.

Sin embargo, muy rara vez esta labor y estas consultas se convirtieron en

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

asociaciones más significativas. Muchos líderes comunitarios butaneses sentían que no tenían voz en la planificación del reasentamiento ni acceso a los recursos y enlaces institucionales que sí estaban disponibles para los demás trabajadores en las agencias de reasentamiento. A lo largo de los años, muy pocos grupos comunitarios recibieron la asistencia técnica y financiera suficiente para poder fortalecer su capacidad organizativa y existían pocas posibilidades de incorporar de manera legítima a los grupos comunitarios en las agencias de reasentamiento. La propiedad y responsabilidad de los programas y de los proyectos rara vez se transfirió o compartió con los grupos comunitarios, a pesar de que estos estuvieran involucrados de forma activa en estas cuestiones.

Si bien los esfuerzos de los grupos comunitarios de refugiados butaneses complementaron a los servicios profesionales en lo que respecta al abordaje de las necesidades sociales y prácticas más generales, los grupos comunitarios también buscaron nuevas formas de atender necesidades emergentes específicas y objetivos más amplios. En una ciudad, los líderes del grupo comunitario de Bután trabajaron con un grupo de apoyo local. Las agencias de reasentamiento ubicaron a una gran cantidad de familias de Bután y a sus hijos en un área fuera de la zona que abarcaba el transporte escolar. Muchos niños butaneses debían caminar tres millas para ir y volver de la escuela por una calle muy transitada que se consideraba peligrosa. El grupo comunitario se asoció con el grupo de apoyo para organizar eventos públicos (de los cuales en el más grande participaron cientos de personas) para crear conciencia sobre la cuestión y ganar mayor apoyo público. Como resultado, los administradores escolares cambiaron las políticas de zonificación del transporte escolar para que se adaptaran mejor a las necesidades de las familias recién llegadas.

En otra ciudad, el gobierno municipal se convirtió en socio del grupo de Bután. Uno de los proyectos en este caso fue un programa de agricultura que la comunidad butanesa apreció mucho, ya que en su mayoría eran tradicionalmente agricultores en su país de origen. Los butaneses formaron parte de los equipos de planificación y ejecución, junto con trabajadores de la ciudad. Al igual que con cooperativas agrícolas convencionales, el equipo obtuvo financiación y una parcela



Refugiados butaneses reasentados en los Estados Unidos trabajan en los jardines comunitarios que han desarrollado con la ayuda de la ONG Citizen D. www.citizend.org

de tierra y organizó a los trabajadores y a los voluntarios para la siembra, la cosecha, la comercialización y la administración. El campo no solo produjo lo suficiente para mantener un emprendimiento pequeño, sino que también generó compromiso y un sentido de propiedad entre los miembros de la comunidad.

En un tercer caso, un grupo comunitario de butaneses en otra ciudad recurrió a los miembros de su comunidad y luego a nuevos socios para abordar la cuestión de la ciudadanía para las personas mayores de Bután. Obtener la ciudadanía es importante para la inclusión política y simbólica, así como para la estabilidad económica que ofrece dicha membresía. Sin embargo, la mayoría de los ancianos butaneses no habla inglés y no pueden cumplir con los requisitos lingüísticos de las pruebas de ciudadanía estadounidenses, y, por tanto, no obtienen la ciudadanía y no son elegibles para recibir la asistencia pública que tanto necesitan y que de otro modo habrían recibido. Las principales organizaciones que ofrecían clases de ciudadanía para inmigrantes no abordaban de manera efectiva las necesidades lingüísticas específicas de las personas mayores de Bután. Es así que el grupo comunitario desarrolló su propio plan de estudios y estrategias para enseñar a los estudiantes de edad avanzada y ofreció clases de ciudadanía tanto en inglés como en nepalés dictadas por líderes voluntarios. Los líderes comunitarios buscaron a expertos jurídicos y médicos para que les brindaran orientación y asistencia directa para así obtener exenciones de los exámenes de ciudadanía.

Aunque intentaron resolver no solo casos individuales sino también ofrecer soluciones más amplias, la falta de ciudadanía para los refugiados mayores de Bután sigue siendo un problema social en gran parte sin resolver.

El reconocimiento de los grupos comunitarios de refugiados

Estos casos demuestran lo que es posible hacer fuera del proceso formal de reasentamiento, así como lo que falta en el proceso. Acudir a los grupos de defensa, el gobierno local y los profesionales especializados puede dar lugar a otras maneras de hacer frente a nuevos retos y de ir más allá de simplemente satisfacer las necesidades más básicas de reasentamiento. Ignorar los esfuerzos de la comunidad parece indicar no solo una falta de apoyo, sino también una acción activa

de “quitar” algo a la comunidad. Quizás un primer paso sería reconocer la validez de las estrategias comunitarias existentes y sus capacidades, a través de declaraciones públicas de apoyo y reconocimiento. Un segundo paso sería legitimar a los grupos de refugiados y sus servicios mediante una compensación económica por la asistencia comunitaria, la elección de líderes refugiados como parte de equipos de planificación, el ofrecimiento de asistencia técnica para el desarrollo de capacidades y, algo muy importante, la autorización a los grupos comunitarios de refugiados para que sean un componente formal de la política de reasentamiento.

G Odessa Gonzalez Benson obenson@uw.edu
Doctoranda, Escuela de Trabajo Social, Universidad de Washington <http://socialwork.uw.edu/>

Prácticas de exclusión de refugiados en Estados Unidos

Katherine Knight

La cuestión del “apoyo material” que recibe una organización supuestamente vinculada con el terrorismo se ha visto cargada de tensión en los círculos de leyes de inmigración de Estados Unidos, más a menudo sobre el tema del apoyo que se provee bajo coacción.

El tiempo promedio entre el momento en que un refugiado es derivado al Programa de Admisiones de Refugiados de Estados Unidos por parte de la Agencia de la ONU para los refugiados, ACNUR, y el momento en que llega a Estados Unidos es de 18 a 24 meses. Durante este tiempo, una gran variedad de agencias gubernamentales llevan a cabo inspecciones de seguridad, certificados de salud y entrevistas, con el objetivo de determinar si esta persona en particular cumple con los requisitos de admisión para ingresar en Estados Unidos. Pero incluso con esta investigación de varias etapas en orden, ha habido reiteradas peticiones, por parte de ciudadanos estadounidenses y políticos electos, de suspender el programa de admisiones de refugiados en nombre de la seguridad nacional. La validez del temor detrás de estas peticiones no cuenta con estadísticas que la respalden; una muy pequeña fracción de los cientos de miles de refugiados reasentados en Estados Unidos han sido detenidos por cargos relacionados con el terrorismo.

Excluir a alguien que ha colaborado con una organización terrorista parece ser una medida práctica para garantizar la seguridad nacional, pero una mirada más profunda

a las definiciones presentes en la Ley de Inmigración y Naturalización revela los fallos de esta legislación. “Participar en una actividad terrorista” significa cometer un acto “que el actor sabe, o razonablemente debería saber, que provee apoyo material, lo que incluye una casa segura, transporte, comunicación, fondos, transferencia de fondos u otro beneficio financiero material...” a una organización terrorista (o a un miembro de dicha organización). La definición de “organización terrorista” de la ley abarca 60 organizaciones terroristas extranjeras de Nivel II como ISIS (“Estado Islámico”) y Boko Haram, personas y organizaciones de Nivel II como la Asociación en Defensa del Ulster y el IRA Auténtico, y organizaciones de Nivel III que consisten en “un grupo de dos o más personas, organizadas o no, que se dedica a, o tiene un subgrupo que se dedica a” actividades terroristas.

Dadas estas definiciones, un hombre de Sri Lanka que es cocinero, que realiza pequeños pagos y trabajos manuales después de ser secuestrado por los Tigres de Liberación del Eelam Tamil ha ayudado a una organización terrorista. También lo ha hecho un hombre salvadoreño que, para evitar que lo ejecutaran,

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

les permitió a los rebeldes de FMLN utilizar su cocina (y les dio indicaciones cuando fue necesario) y la comerciante colombiana que proporcionó productos alimenticios y artículos de su tienda en respuesta a las amenazas que recibía por parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). De hecho, su tienda y su hotel fueron destruidos por las FARC a pesar de haber accedido a sus demandas². Estas tres personas fueron consideradas inadmisibles.

En un intento por abordar la injusticia de personas a las que se les niega protección humanitaria a pesar de no representar ninguna amenaza real para la seguridad nacional de Estados Unidos —y que de hecho son víctimas de los mismos grupos terroristas que juzgamos como una amenaza— la Ley de Inmigración les permite al Secretario de Estado y al Secretario de Seguridad Nacional exceptuar las razones de inadmisibilidad relacionadas con el terrorismo en circunstancias determinadas. Puesto que estas exenciones son exclusivamente discrecionales, los intentos de apelar las decisiones del Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés) a través del sistema judicial no han tenido éxito. En 2014 la gran mayoría del apoyo material que emitieron las mayores —en

total 816— excusaron acciones que se llevaron a cabo mientras el solicitante estaba bajo coacción o coerción. De esas exenciones, 652 fueron destinadas a personas que buscaban reasentarse, y solo 14 a solicitantes de asilo. Con la retórica de inmigración de Estados Unidos tan enfocada en la investigación de antecedentes, la evaluación y la verificación de los migrantes, tal vez no sorprende demasiado que tales exenciones suelen concederse en el contexto del reasentamiento, **antes** de que las personas ingresen al país.

En caso de que el DHS se niegue a emitir una exención de apoyo material, es posible que las consecuencias sean mucho menos graves para un presolicitante de admisión que podría ser redirigido a otro lugar para su reasentamiento. Si a un solicitante de asilo se le niega una exención después de ingresar a Estados Unidos, no se le puede conceder admisión legal incluso si sus reclamos de persecución son válidos.

Katherine Knight kknight01@qub.ac.uk
Doctoranda, Queen's University Belfast
www.qub.ac.uk

1. www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm

2. Todos los casos son reales; no se inventaron con fines ilustrativos.

Prácticas de seguridad y reasentamiento

Shoshana Fine

Existe un error de concepción muy difundido acerca de las amenazas terroristas que se pone de manifiesto cuando se reasienta a los refugiados y se les somete a un sinnúmero de procedimientos de seguridad junto a terroristas y delincuentes transnacionales. Aunque la protección de los refugiados en sí misma está recogida por el Derecho internacional, su reasentamiento depende de los criterios del país de destino, y Estados Unidos y los países de reasentamiento más importantes han ido incrementando desde el 11S el despliegue de prácticas de gestión de los riesgos para la seguridad durante el proceso de selección para el reasentamiento.

Las predicciones y decisiones sobre el peligro que representa un refugiado se realizan basándose en una identidad “virtual” a partir del cúmulo de registros electrónicos disponibles sobre sus actividades, filiaciones, etc. Esta capacidad de predicción depende

en gran medida de unas tecnologías que muchas veces no resultan fiables y que afectan gravemente a las futuras perspectivas de movilidad de las personas. Esta identidad creada de forma arbitraria y construida alrededor de la posible amenaza para la seguridad que cualquier refugiado podría suponer, eclipsa sus necesidades de protección.

Más que **ser** terroristas, los refugiados a veces necesitan protección **a causa** del terrorismo. Mantener a estos solicitantes de reasentamiento lejos de Occidente tenderá a hacer que aumente el número de personas que recurran a medios ilegales para buscar otro lugar seguro en el que vivir. Resulta irónico que las propias prácticas de seguridad del proceso de reasentamiento den lugar a la llamada amenaza de la migración “ilegal”.

Shoshana Fine shoshana.fine@sciencespo.fr
Investigadora adjunta, CERI Sciences Po París
www.sciencespo.fr/ceri/en

El Programa de Reasentamiento Solidario y alternativas en América Latina

María José Marcogliese

Desde hace más de una década los países del Cono Sur de América implementan un Programa de Reasentamiento solidario. Los estados de la región también están evaluando otras alternativas para la movilidad de los refugiados dentro del espacio regional, en el marco de los acuerdos migratorios vigentes

Al conmemorarse el vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 se llevó adelante un proceso consultivo entre los Estados de América Latina y el Caribe que concluyó con la adopción de la Declaración y el Plan de Acción de México de 2004. El documento constituyó una guía para la acción para la protección de refugiados en la región durante la década siguiente y dio lugar al Programa de Reasentamiento Solidario, concebido como una herramienta de protección y una solución duradera para aquellos refugiados latinoamericanos, fundamentalmente de origen colombiano, que se encontraban en riesgo en los países vecinos. El Programa buscaba ser un mecanismo de solidaridad internacional y responsabilidad compartida entre los Estados de la región buscando aliviar a aquellos países que albergaban el mayor número de refugiados. Entre 2005 y 2014, unos 1.151 refugiados, en su gran mayoría colombianos, fueron reasentados de Ecuador y Costa Rica a Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, en el Cono Sur de Sudamérica.

Los llamados “países emergentes de reasentamiento” recibieron apoyo técnico y financiero fundamentalmente del ACNUR para el diseño e implementación de sus programas y de los países tradicionales de reasentamiento, entre ellos Noruega y Australia. Sin embargo, el proceso de integración de los refugiados en sus nuevos hogares era claramente diferente para los países de reasentamiento emergentes de los países tradicionales de reasentamiento.

En primer lugar, el Programa se basó en el compromiso de los Estados de brindar a los refugiados permisos de residencia, documentación y acceso a derechos en igualdad de condiciones que los extranjeros residentes en el territorio. También en el compromiso de la comunidad internacional a través de ACNUR de financiar los traslados de las personas o familias refugiadas y contratar agencias y organizaciones de la sociedad civil

para implementar el programa y gestionar la recepción, el alojamiento, la alimentación y el apoyo en el proceso de inserción laboral de los refugiados. Sin embargo, hubiera sido deseable que las autoridades locales de asilo y el Estado hubieran desempeñado un papel más importante en el proceso de integración.

Además, aunque los refugiados colombianos que se sometieron a reasentamiento son más afines cultural y lingüísticamente a los países del Cono Sur de América del Sur, tenían la expectativa de ser reasentados en el norte de Europa o los Estados Unidos y la opción del Cono Sur fue claramente percibida como la menos deseable. Este rechazo, sumado al hecho de que la asistencia económica y el apoyo difería de los que podían ofrecer los países tradicionales, generaba en algunos casos una actitud reacia a la inserción en la nueva sociedad y, por consiguiente, suponía la negativa al reasentamiento o el retorno al poco de llegar.

Para los que aceptaron el reasentamiento, las dificultades estructurales propias de las sociedades receptoras (relacionadas con el acceso al empleo o a la vivienda, generación de ingresos, seguridad ciudadana, etc.) dificultaron el proceso de integración.

Finalmente, la cercanía geográfica con los primeros países de asilo y con el país de origen llevaron a algunos refugiados, frente a las dificultades propias del proceso de inserción en la nueva sociedad, a optar por abandonar el país de reasentamiento. Según una reciente evaluación del Programa, el 78 % de los refugiados que llegaron al Cono Sur a través del Programa de Reasentamiento Solidario permanecieron en el país de reasentamiento, mientras que el 22 % de los refugiados lo abandonaron. Como señala el informe “para los países de reasentamiento, la partida de muchos refugiados reasentados hacia su país de origen, primer país de asilo, u otro país, engendró una sensación de que el programa estaba fallando, o que el reasentamiento

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

no constituía la herramienta de protección que los Estados habían considerado que era cuando se comprometieron con el programa de reasentamiento solidario originalmente".³

Sin embargo, como herramienta de protección, el Programa claramente tuvo y todavía tiene aspectos positivos. Con esfuerzo y perseverancia la población refugiada va superando los obstáculos iniciales, aunque lo bien que lo hagan depende de un amplio abanico de cuestiones.

Alternativas

En la primera consulta regional preparatoria del 30º aniversario de la Declaración de Cartagena, las autoridades de los Estados Parte del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y sus Estados Asociados, declararon "reconocer el valor del programa regional de reasentamiento solidario como expresión concreta de responsabilidad compartida" y recomendaron "evaluar la continuidad y/o ampliación del programa, según las posibilidades y experiencia de los respectivos países, en términos de cuotas, de atención a refugiados extrarregionales y de recursos estatales en la financiación" e "instar a los países de la región a analizar la posibilidad de sumarse al programa regional de reasentamiento (...)".⁴

Las conclusiones y recomendaciones de esa y las otras tres consultas que se hicieron en el marco del proceso Cartagena +30 llevaron a la adopción de la Declaración y Plan de Acción de Brasil.⁵ Uno de los nuevos programas establecidos en este Plan se refiere precisamente al Programa de Reasentamiento Solidario y propone varias acciones, entre ellas: la evaluación conjunta de los distintos programas nacionales de reasentamiento "a fin de identificar los obstáculos y buenas prácticas durante los procesos de selección y levantamiento de perfiles, y el proceso de integración"; la cooperación con los países del Triángulo Norte de Centroamérica debido a su vulnerabilidad ante el crimen organizado transnacional; y la solidaridad con las crisis humanitarias internacionales.

Los Estados propusieron la consideración de alternativas al Programa de Reasentamiento Solidario, entendiendo que "estas alternativas pueden resultar aplicables en ausencia de opciones para la integración local de los refugiados en el país de acogida o bien como medida de solidaridad para compartir la carga de un país receptor de un gran número de refugiados,

convirtiéndose así en un mecanismo regional de responsabilidad compartida".

El Plan de Acción de Brasil incluye entonces el Programa de Movilidad Laboral, que propone facilitar la movilidad de los refugiados en el marco de los acuerdos migratorios del MERCOSUR, permitiendo que ante la dificultad para la integración local (como nacionales de los países que conforman MERCOSUR) los refugiados puedan migrar dentro de la región. Las salvaguardas necesarias para la protección incluirían: reconocimiento de la extraterritorialidad de la condición de refugiado para respetar el principio de no devolución; asegurar la confidencialidad; facilitar la emisión de documentos personales de identidad y de viaje; respetar la unidad familiar, así como salvaguardias asociadas a la vigencia de la condición de refugiado.⁶

En respuesta a esta propuesta, el ACNUR encargó un estudio sobre la aplicabilidad del Acuerdo de Residencia para Nacionales de los países del MERCOSUR a las personas con necesidades de protección internacional de la región y su compatibilidad con las normas del Derecho Internacional de los Refugiados.⁷ Este estudio indica que la gran mayoría de los refugiados acogidos en la región provienen del propio bloque regional, principalmente de Colombia. Las tradicionales soluciones duraderas para la población colombiana —que se establecen principalmente en Ecuador, Venezuela y en algunos países centroamericanos como Costa Rica y Panamá— se enfrentan a una serie de obstáculos; por tanto, la posibilidad de que los refugiados puedan trasladarse temporal o permanentemente dentro del espacio regional parece constituir una alternativa interesante y, como se mencionó en el estudio, podría ser "un componente complementario a las clásicas soluciones duraderas".

Sin duda, el establecimiento de esquemas de este tipo constituiría un aporte sumamente interesante de la región del MERCOSUR y de América Latina al debate sobre las soluciones duraderas tradicionales para los refugiados.

María José Marcogliese

majomarcogliese@gmail.com

Secretaría ejecutiva de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), República Argentina
www.migraciones.gov.ar/conare

1. Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, Cartagena de Indias, 22 de noviembre de 1984
www.oas.org/dil/esp/1984_Declaraci%C3%B3n_de_Cartagena_sobre_Refugiados.pdf

2. Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, Ciudad de México, 16 de noviembre del 2004
www.oas.org/dil/esp/Declaracion_y_Plan_de_Accion_de_Mexico_2004.pdf

3. Ruiz H (2015) *Evaluación de Programas de Reasentamiento en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, ACNUR
www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10252.pdf

4. (2014) *Proceso conmemorativo del 30° Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los refugiados "Cartagena+30". Consulta Subregional del MERCOSUR. Resumen de conclusiones y recomendaciones*
www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9557.pdf?view=1

5. www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867

6. Véase nota 5

7. Bello J (2015) *El MERCOSUR y la protección internacional: aplicabilidad de las políticas migratorias regionales a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados. Informe de la Consultoría del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Proceso Cartagena+30*
www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10216.pdf?view=1

Patrocinio privado de refugiados en Canadá

Jennifer Hyndman, William Payne y Shauna Jimenez

Durante casi cuatro décadas, algunos grupos de ciudadanos privados canadienses han patrocinado el reasentamiento de refugiados, además de los programas de reasentamiento del gobierno federal.

Hasta hace poco, Canadá ha sido el único país que ofrece patrocinio privado a refugiados. Los patrocinadores financian el primer año de reasentamiento, mientras que el gobierno cubre la atención médica y la educación de los niños; durante el segundo año, los refugiados (que se convierten en residentes permanentes a su llegada a Canadá) son elegibles para recibir beneficios de bienestar social sujetos a verificación por parte del gobierno.

Desde 1978, han llegado a Canadá más de 200 000 refugiados patrocinados de manera privada. Si bien los grupos de la sociedad civil se involucraron para traer a refugiados a Canadá después de la Primera y Segunda Guerra Mundial, la Ley de Inmigración de 1976 estableció un marco legal formal para el Programa de Patrocinio Privado de Refugiados (PSR, por sus siglas en inglés). Dos grandes movimientos de refugiados definen este patrocinio privado. El primero se refiere a la llegada de unos 60 000 vietnamitas, camboyanos y laosianos a finales de las décadas de 1970 y principios de 1980, donde se incluyen 29 269 refugiados patrocinados de manera privada únicamente en 1979. Más recientemente, alrededor de la mitad de los casi 40 000 refugiados sirios que llegaron a Canadá a finales de enero de 2017 recibió patrocinio privado en su totalidad o en parte.

Después de 2011 comenzó a haber algunas restricciones nuevas en el patrocinio privado. La capacidad de los patrocinadores para ayudar a los refugiados que ellos eligiesen se debilitó a causa de la introducción de límites en la

cantidad de PSR y en los topes de personas que podían ser patrocinadas mediante ciertas misiones canadienses en el extranjero, lo que ha provocado mucha frustración en los grupos de la sociedad civil con la esperanza de patrocinar refugiados en Canadá¹. Si bien el Programa Mixto para Refugiados Designados por una Oficina de Visados (BVOR, por sus siglas en inglés) ayudó a impulsar y compensar los espacios limitados para los refugiados con patrocinio privado y la cantidad reducida en la categoría de personas refugiadas con asistencia del gobierno entre 2012 y 2015, la categoría BVOR restringe la capacidad de los patrocinadores privados para elegir quién puede ser patrocinado, pero permite que el gobierno federal cumpla con sus compromisos internacionales. Es importante destacar que el patrocinio privado es algo **adicional** a los compromisos de reasentamiento asistido por el gobierno, y no un sustituto de ellos. Sin embargo, esta corriente de protección complementaria puede estar en riesgo si el gobierno depende de ella para cumplir con sus obligaciones internacionales. En 2013, por primera vez en muchas décadas la cantidad de refugiados con patrocinio privado superó la cantidad de refugiados asistidos por el gobierno.

Durante los últimos diez años, la repetición de la frase "falsos refugiados" por parte de los funcionarios electos del gobierno federal y de los medios de comunicación y las representaciones de los solicitantes de asilo como intrusos y terroristas potenciales han llevado a un deterioro en las actitudes hacia

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

los solicitantes de asilo y los refugiados. No obstante, el reasentamiento de refugiados seleccionados del extranjero sigue siendo relativamente popular entre el público canadiense. Y desde la elección de un nuevo gobierno a finales de 2015, los políticos y los funcionarios canadienses han mantenido separadas a las políticas de radicalización de la cuestión del reasentamiento de refugiados sirios.

En marzo de 2016, el ministro de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía de Canadá presentó el compromiso canadiense con el reasentamiento de refugiados sirios. Además de compartir conocimientos y recursos con otros países sobre el patrocinio privado de refugiados, confirmó que Canadá seguiría considerando a los refugiados sirios refugiados *prima facie* hasta septiembre de 2017. En diciembre de 2016, el gobierno de Canadá, en colaboración con ACNUR y la organización Open Society Foundations, puso en marcha una importante iniciativa para promover el patrocinio privado de refugiados en una escala más mundial.

Un efecto secundario del procesamiento prioritario para los sirios, sin embargo, es que algunos expedientes de refugiados con situaciones prolongadas siguen languideciendo entre muchas otras solicitudes de refugio de patrocinadores de refugiados que no son sirios y que realizaron sus solicitudes antes de la crisis de Siria. En algunos casos, tanto los patrocinadores como los solicitantes llevan esperado años a que el proceso se lleve a cabo.

Patrocinio privado y patrocinio del gobierno

Mucho antes de la promesa electoral de octubre de 2015 de llevar a 25 000 refugiados sirios a

Canadá para finales de 2015, los grupos de la sociedad civil ya habían dado el primer paso para patrocinar de forma privada a refugiados sirios. Se formaron nuevos grupos de patrocinio centrados en refugiados sirios, y los canadienses se inscribieron para patrocinar a familias de refugiados sirios. A partir de enero de 2017, el 45 % de la cantidad total de refugiados sirios que ingresaban a Canadá recibía patrocinio privado en cierta medida, si uno incluye a los refugiados parcialmente patrocinados de forma privada, (refugiados del Programa Mixto para Refugiados Designados por una Oficina de Visados BVOR) en el que el patrocinador privado proporciona la mitad del apoyo financiero del primer año mientras que el gobierno federal aporta la otra mitad.

Utilizar la determinación de condición de refugiado *prima facie* en lugar de la determinación de condición de refugiado individual más onerosa para la elegibilidad del patrocinio privado ha hecho mucho más fácil y rápido el procesamiento en algunas regiones de origen. Sin embargo, del lado canadiense, los formularios de solicitud que deben completarse para el patrocinio privado de refugiados que no son sirios son más extensos que nunca. Además, los criterios de selección para las familias de refugiados sirios en la categoría de refugiados asistidos por el gobierno (GAR, por sus siglas en inglés) dieron prioridad a las familias que calificaron como “vulnerables” y, por lo tanto, no eran vistas como riesgos de seguridad. No se seleccionó a hombres solteros para el patrocinio del gobierno, aunque algunos llegaron a través de la categoría BVOR².

La participación directa de la sociedad civil en el reasentamiento ha sido el sello distintivo del programa de patrocinio privado de Canadá



Una patrocinadora canadiense juega con unos niños sirios refugiados que han sido reasentados en Toronto bajo el Programa de Patrocinio Privado de Refugiados.

y un elemento importante en su éxito. La mayoría de los refugiados con patrocinio privado reciben asistencia de los Titulares de Contrato de Patrocinio (SAH, por sus siglas en inglés), quienes tienen acuerdos formales con el gobierno federal, o de grupos constituyentes que caen bajo los auspicios de los SAH. Cerca del 75 % de los SAH está compuesto por organizaciones religiosas, que constan de “grupos constituyentes” de al menos cinco patrocinadores que se comprometen a ayudar a una familia de refugiados durante doce meses. Una cantidad más pequeña de refugiados no recibe el patrocinio de los SAH, sino que lo hace mediante “grupos de cinco”; estos son grupos de personas que firman un compromiso para apoyar a un refugiado específico o a varios refugiados.

Se ha movilizado a los patrocinios privados para ayudar a la reunificación familiar. La Ley de Inmigración y de Protección del Refugiado de Canadá define a la “familia” en términos nucleares: hasta dos adultos y sus hijos no adultos. Por lo tanto, las familias, y particularmente las familias con parientes lejanos, se separan a través del proceso de reasentamiento. El gobierno federal anterior expresó su preocupación por el hecho de que los patrocinios privados eran una vía de facto para que los refugiados pudieran reunirse con miembros de la familia que habían quedado en campamentos o en asentamientos ante la ausencia de vías alternativas a la reunificación. La investigación sobre los SAH muestra que las conexiones personales con familiares lejanos de refugiados patrocinados que ya están en Canadá se convierten en una prioridad para los patrocinadores. Este “efecto eco” es una expresión de la voluntad de los patrocinadores de ayudar a los miembros de la familia dejados atrás.

Desde 1978, los estudiantes de varias universidades de Canadá también han patrocinado de forma privada a estudiantes refugiados para que asistan a las universidades canadienses. Más de 1400 estudiantes refugiados han llegado a Canadá mediante el Servicio Universitario Mundial de Canadá, una ONG que facilita y apoya a comités dirigidos por estudiantes que les dan la bienvenida y guían a los estudiantes refugiados. La organización anunció que en 2016 su capacidad se duplicaría para financiar, así, a casi 160 estudiantes refugiados por año. Los analistas han señalado que esta vía privada de reasentamiento es especialmente atractiva

porque ofrece protección para los refugiados y también una oportunidad para acceder a la educación posterior a la escuela secundaria canadiense y para buscar experiencia laboral.

A los refugiados con patrocinio privado (PSR) que pueden ingresar a Canadá a menudo se los compara con sus equivalentes, los refugiados asistidos por el gobierno (GAR). De los refugiados iraquíes que llegaron a Canadá entre 2009 y 2014, se informó que los refugiados PSR superaron ligeramente a los refugiados GAR en lo que respecta a tener empleo durante los tres primeros años en Canadá. Sin embargo, menos refugiados PSR iraquíes tenían empleo y contaban con menores ingresos promedio que los refugiados PSR no iraquíes durante el mismo período, a pesar de tener niveles de educación más altos antes de la llegada³. Según algunos informes, existía un índice mayor de discapacidades y de necesidades de salud mental entre los refugiados de Irak, sin especificar si había o no un nivel más elevado en otros grupos de refugiados. Además, si bien los refugiados PSR iraquíes de este grupo pudieron asegurar un empleo más rápidamente que los refugiados GAR en los tres primeros años, otras investigaciones han mostrado que el acceso temprano al mercado laboral puede tener un impacto negativo en el aprendizaje del idioma. Algunos datos del gobierno federal en el año 2016 no muestran una diferencia importante en los ingresos entre los refugiados GAR y PSR diez años después de su llegada a Canadá, algo significativo, ya que los refugiados PSR llegaron con mucha más educación y manejo del idioma oficial (francés o inglés) que los refugiados GAR.

En un estudio anterior que realizó un seguimiento de las experiencias de reasentamiento de los refugiados PSR y GAR que llegaron a Canadá desde el sudeste de Asia entre 1979 y 1981, parecía que el patrocinio privado tenía más posibilidades de promover una integración exitosa que la asistencia del gobierno. Sin embargo, la misma investigación también encontró casos de intrusión excesiva de los grupos de patrocinio en las vidas de los refugiados, tiempos de procesamiento muy lentos en el extranjero y cargas innecesarias creadas por los procesos de solicitud del gobierno. Se llegó a la conclusión de que los propios patrocinadores necesitaban ayuda⁴. También existen algunas preocupaciones por el hecho de que el trabajo de apoyar a refugiados con patrocinio privado depende demasiado de algunas personas y organizaciones.

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

¿Un modelo para el futuro?

Desde que aparecieron ciertas preocupaciones hace más de doce años, se han incorporado estructuras y prácticas mejoradas en el pensamiento de los patrocinadores y las operaciones de los SAH, los grupos constituyentes y los grupos de cinco. Las mejoras en el patrocinio privado en Canadá en aquel momento incluyeron una mayor implicación de los refugiados en la conformación de su propio reasentamiento, la reconceptualización del patrocinio como una alianza entre los recién llegados y sus patrocinadores, el reconocimiento de la importancia de los vínculos transnacionales para los recién llegados y el uso expandido de lugares de culto para albergar programas ampliamente utilizados, tales como servicios de salud y empleo para que los recién llegados pudieran acceder a tantos servicios como les fuera posible en un único espacio⁵.

El beneficio principal del patrocinio privado de refugiados en Canadá no es reducir los gastos del gobierno ni sus compromisos, sino más bien incrementar el espacio de protección mediante el aumento de espacios de reasentamiento. Si bien es posible que la nueva categoría BVOR sea una corriente de reasentamiento potencialmente útil mediante la cual el gobierno y los patrocinadores privados comparten gastos durante el primer año, no puede y no debe reemplazar la intención fundamental de la categoría PSR y el programa, es decir, que los patrocinadores privados puedan nombrar a refugiados específicos para el patrocinio. Una alianza respetuosa entre los grupos gubernamentales y los de ciudadanos es la base de los patrocinios privados, respeta el trabajo voluntario y las decisiones de una sociedad civil movilizadora, y aspira a la selección justa y al establecimiento exitoso de los refugiados.

En la Cumbre de la ONU en Nueva York en septiembre de 2016, Canadá se comprometió a "exportar" el modelo del patrocinio privado a otros estados interesados. En diciembre de 2016, el gobierno canadiense en concierto con el ACNUR y las Open Society Foundations puso en marcha la Iniciativa de Patrocinio de Mundial de Refugiados para cumplir con el compromiso. Tanto Australia como Gran Bretaña cuentan con nuevos esquemas de patrocinio privado en progreso. Sin embargo, no existe ninguna receta de patrocinio privado que se pueda seguir, y la opinión pública relativamente positiva hacia el reasentamiento

de refugiados en Canadá es algo inusual. Es fundamental contar con un liderazgo sólido por parte del gobierno junto con el compromiso de la sociedad civil. En lo que respecta a los refugiados sirios, la sociedad civil canadiense se le adelantó al gobierno para apoyar de forma activa a los refugiados. Se necesitan con urgencia más investigaciones acerca del resto de las condiciones y factores críticos.

El reasentamiento privado de refugiados no puede tratarse de la privatización de las obligaciones internacionales de los estados y los costos relacionados. En Canadá, el principio de adicionalidad garantiza que los esfuerzos privados **expandan** los espacios de protección de refugiados mediante el cumplimiento de los compromisos del gobierno con el reasentamiento.

Jennifer Hyndman jhyndman@yorku.ca

Directora, Centro de Estudios sobre Refugiados, Universidad de York <http://crs.info.yorku.ca/>

William Payne wpayne@yorku.ca

Doctorando, Universidad de York y profesor de medio tiempo; Programa de Trabajadores Comunitarios en George Brown College www.georgebrown.ca/

Shauna Jimenez sjoutdoors7@gmail.com

Trabajadora social comunitaria y voluntaria a largo plazo como patrocinadora privada de refugiados.

1. A finales de diciembre de 2016, el Departamento de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía de Canadá eliminó los límites de estas misiones canadienses en el extranjero, un cambio que revirtió la gestión geográfica y racialmente perjudicial de los posibles refugiados a Canadá a través del patrocinio privado. www.cic.gc.ca/english/department/laws-policy/protect-psr.asp
2. Véase el artículo de Lewis Turner
3. Datos de una nota informativa clasificada de abril de 2015 para el ministro de Ciudadanía e Inmigración de ese momento, a la que se accedió mediante una solicitud de libertad de información, *Summary of Preliminary Findings: Iraqi Resettlement (2009-2014) Case Study. Ministerial Briefing* [Resumen de resultados preliminares: el reasentamiento iraquí (2009-2014) Estudio de caso. Reunión ministerial]. Asesoramiento al ministro. No puede utilizarse como cita ni para su distribución.
4. Véase Beiser M (2003) «Sponsorship and resettlement success» [El éxito del patrocinio y del reasentamiento], *Journal of International Migration and Integration* [Revista de Migración e Integración Internacional] 4(2):203-15; y Beiser M (2009) "Resettling refugees and safeguarding their mental health: lessons learned from the Canadian Refugee Resettlement Project" [Reasentar refugiados y salvaguardar su salud mental: lecciones que nos dejó el Programa Canadiense de Reasentamiento de Refugiados], *Transcultural Psychiatry* [Psiquiatría transcultural] 46(4):539-83
5. Lanphier M (2003) "Sponsorship: Organizational, sponsor, and refugee perspectives" [Patrocinio: las perspectivas de la organización, de los patrocinadores y de los refugiados], *Journal of International Migration and Integration* [Revista de Migración e Integración Internacional] 4(2):237-56.

La historia de una pequeña congregación canadiense que patrocinó a una familia de refugiados

Shannon Tito y Sharolyn Cochand

Los pasos para el patrocinio privado de refugiados en Canadá no están explicados claramente para quienes desean convertirse en patrocinadores. Si bien el proceso es gratificante, también se lo puede describir como desafiante y, en ocasiones, frustrante.

El Programa Mixto para Refugiados Designados por una Oficina de Visados (BVOR, por sus siglas en inglés) permite que el gobierno canadiense empareje a grupos privados de patrocinio con refugiados que buscan reasentarse. Aunque el proceso está bien establecido, cada grupo recorre su propio camino de aprendizaje. Nuestra experiencia tras patrocinar a una familia ilustra algunos aspectos de este viaje. La mayoría de nosotros no sabía cómo comunicarse directamente con una familia de refugiados para patrocinar, ni tenía experiencia directa con familias de refugiados ni conocía a ningún grupo que estuviera interesado en seguir esta propuesta.

Los miembros del equipo que formamos para organizar el patrocinio tenían diferentes motivaciones para ser parte de él. Un miembro del equipo no podía “concebir la idea de no tener un lugar seguro para que [sus propios] los niños pudieran apoyar la cabeza durante la noche”. Otro miembro se unió porque su abuelo había llegado a Canadá como refugiado. Al principio, hubo muchos intercambios informales entre los miembros del equipo que querían “hacer algo” para ayudar a los refugiados, pero para comenzar el proyecto se necesitaba un enfoque grupal organizado con un líder de equipo designado. A pesar de que había grandes dudas, en parte debido al temor de estar “en el centro de atención” y a la falta de experiencia en liderazgo, una persona se encargó de esta tarea. Se programó una reunión informativa formal en la iglesia South Ridge Fellowship para analizar el programa BVOR, a la que asistieron unas 30 personas. Durante las siguientes semanas, surgió un equipo central de 15 personas, y así se creó el proyecto de patrocinio de refugiados “Fresh Start” (Nuevo comienzo).

Nuestra primera tarea importante fue obtener la aprobación oficial de la iglesia para nuestro patrocinio de refugiados y así poder trabajar bajo sus auspicios. Al equipo se le asignó la tarea de crear una propuesta que describiera cuáles serían

los roles de los miembros del grupo y un presupuesto estimativo. Cuando recibimos la aprobación oficial de la iglesia, comenzamos a trabajar en un plan de establecimiento y en la recaudación de fondos. Después de unos seis meses en el proceso, el equipo fue emparejado con una familia de refugiados de Siria que llegó cinco meses más tarde.

Triunfos y desafíos

Somos un grupo de personas que antes no se conocían entre sí; formamos amistades y nos vinculamos con personas que, de lo contrario, no hubiéramos llegado a conocer, nos unimos para una tarea común y trabajamos muy bien juntos para lograr mucho más de lo que esperábamos.

Cuando observamos las tareas clave que debe lograr un grupo de patrocinio de refugiados, nos impresionó la diversidad de aptitudes y habilidades requeridas. Formamos subgrupos de personas para que trabajaran juntas, les permitimos que tomaran iniciativa en áreas como la recaudación de fondos, la reforma del futuro hogar de la familia y el apoyo diario para trabajar con la familia.

Se nos emparejó con una familia mucho antes de lo esperado. Habíamos recaudado solo alrededor del 25 % de nuestro presupuesto en ese momento, y teníamos desde un viernes por la tarde a un lunes a la mañana para decidir si aceptábamos a la familia o no. Después de mucha consideración, las personas mayores de nuestra iglesia nos comunicaron que si podíamos recaudar otros US\$ 6000 ese domingo, podíamos aceptar a la familia, ya que tenían la certeza de que recaudaríamos el resto del dinero a tiempo para la llegada de la familia. En el evento, se recaudaron US\$ 32 874 en un solo domingo.

Encontramos una casa increíble en nuestra área deseada; estaba deteriorada, pero el propietario estaba dispuesto a ofrecer un alquiler muy favorable si nuestro equipo se encargaba de llevar adelante la renovación. Pudimos renovarla

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

por completo con suministros donados y trabajo de voluntariado. Al final, pudimos amoblar la casa por completo con objetos donados en muy buenas condiciones.

Por otra parte, había mucha incertidumbre a la hora de trabajar con nuestro Titular de Contrato de Patrocinio (SAH, por sus siglas en inglés), que es el organismo que tiene el acuerdo formal con el gobierno federal y que puede autorizar a grupos de la comunidad para patrocinar a refugiados bajo su acuerdo¹. Tanto el gobierno como los SAH se han visto abrumados por las solicitudes de patrocinio. La información limitada por parte de la sección gubernamental pertinente ha sido frustrante; esperamos tres meses a que llegara nuestra familia, y no tuvimos ninguna información. Esto generó incertidumbre y creó ciertas dificultades en la planificación. A finales de septiembre de 2016, conseguimos algo de información acerca de nuestra familia, y pudimos ver fotografías de la madre y el padre.

La falta de comunicación con la familia significó que solo teníamos información básica sobre quiénes eran; tuvimos que tomar muchas decisiones por nuestra cuenta y esperar que eso fuera lo correcto para la familia. Hubiera sido bueno saber cómo querían que nos preparáramos para su llegada, y nos hubiera gustado registrar a sus hijos en la escuela local, pero no pudimos hacerlo porque no teníamos sus certificados de nacimiento. Sabíamos que teníamos que ayudar a nuestra familia de un modo que no creara expectativas poco realistas

y que fomentara la futura independencia, pero no sabíamos exactamente cómo hacerlo.

Desde nuestra perspectiva como grupo pequeño canadiense de una “comunidad de fe”, el patrocinio de refugiados no cuenta con una hoja de ruta clara. Aunque la buena fe de nuestro gobierno federal haya estado presente, por desgracia, no ha ayudado a aclarar el proceso ni ha facilitado el avance de nuestro proyecto de patrocinio. La falta de información por parte de las agencias gubernamentales o los ministerios sobre la familia que pretendíamos patrocinar, y la distancia y dificultad para comunicarnos de forma oportuna con el SAH, han hecho que nuestro trabajo sea difícil y complicado.

La imposibilidad de comunicarnos directamente con nuestra familia mientras planificábamos la llegada dificultó la tarea de nuestro equipo para establecer preparativos concretos y esenciales para su reasentamiento y ha hecho que tengamos que ser sumamente pacientes. Sin embargo, hemos encontrado un apoyo enorme y un compromiso abrumador, tanto financiero como moral, de nuestra congregación, el liderazgo de la iglesia, las empresas locales y personas con actitud determinante.

Shannon O Tito titoshannon@gmail.com
Justicia Social/Educadora de paz

Sharolyn Cochand shar_wray@hotmail.com
Enfermera en la unidad de cuidados intensivos de un hospital local

1. www.cic.gc.ca/english/refugees/sponsor/sah-how.asp

Reconsiderando cómo se mide el éxito

Chloe Marshall-Denton

A pesar de que el Programa de Patrocinio Privado de Refugiados de Canadá recibe muchos elogios por integrar a los refugiados en el mercado laboral más rápido que aquellos que reciben asistencia del gobierno, es posible que los motivos de celebración sean limitados.

El formulario de inscripción al Programa de Patrocinio Privado de Refugiados les pregunta a los solicitantes su «ocupación prevista», a lo que se supone deben responder en medio renglón lo que desean hacer en Canadá. Esta pregunta casi siempre se responde con una mirada incierta. La mayoría de los refugiados ha vivido en sus países de acogida durante años, donde tenían prohibido trabajar o solo tenían acceso a empleos precarios. La libertad de elegir, la

capacidad de aspirar a algo diferente, ha estado fuera de su alcance durante años o, en algunos casos, nunca ha estado a su alcance en absoluto.

Después de una reflexión muy cuidadosa, un padre escribe «contador» y la madre «enfermera», las profesiones que tenían antes de huir de su país; para su hijo de tres años de edad, elijen, con una sonrisa, «doctor». Lo que está escrito en ese casillero es importante. Es importante para la familia, por supuesto, y



Los refugiados etíopes en Hargeisa, Somalia, asisten a clases de inglés como preparación para el reasentamiento en Canadá.

también es importante para Canadá, que tiende a medir el éxito del reasentamiento mediante la rapidez con que los refugiados se convierten en miembros productivos de la sociedad.

Al considerar el empleo, y la rapidez con la que se obtiene, la medida principal del éxito en el reasentamiento de refugiados, reforzamos la noción de que estas personas son una carga. Estamos diciendo que cuánto más rápido un refugiado puede conseguir un empleo, mejor: cualquier tipo de trabajo, siempre y cuando puedan satisfacer sus necesidades básicas. La experiencia de los refugiados que anteriormente recibieron patrocinio en Canadá hace hincapié en este punto. Por ejemplo, un informe que publicó el gobierno canadiense establecía que si los refugiados con patrocinio privado tienden a buscar empleo poco después de su llegada, con frecuencia lo hacen debido a una sensación de necesidad¹. Una de las razones principales que mencionan los refugiados es que temen convertirse en una carga para sus patrocinadores.

A pesar de que el empleo es un peldaño importante hacia la integración, existen riesgos relacionados con la presión que se les impone a los refugiados para conseguir empleo demasiado rápido. El informe destaca que la mitad de los participantes refugiados que fueron encuestados por el gobierno no había tenido tiempo de participar en el aprendizaje del idioma, principalmente debido a que comenzaron a trabajar a su llegada. Además, los participantes indicaron que la urgencia percibida para trabajar les impidió aprender habilidades nuevas o mejorar las anteriores, y limitó su capacidad de encontrar empleo en un campo relacionado con sus conocimientos y habilidades. Por lo tanto, no es ninguna sorpresa que, a pesar de haberse «reasentado con éxito» al contar con un empleo asegurado, estos refugiados ganen mucho menos que el ciudadano canadiense promedio durante algunos años después de reasentarse en Canadá.

No obstante, está claro que el reasentamiento se trata, en primer lugar, de la protección. Cuando se les pregunta por qué quieren ir a Canadá, la mayoría de los refugiados rápidamente contesta que Canadá es un país pacífico, un país que respeta

los derechos humanos y un lugar donde todos reciben el mismo trato. Y la protección es donde convergen las expectativas de los canadienses y de los refugiados reasentados. Canadá ofrece un hogar seguro a las personas que necesitan reasentarse, lo que corresponde a la preocupación primaria de seguridad que tienen los refugiados a corto y largo plazo. Es irónico que, si bien muchos refugiados aspiran a contribuir a la sociedad canadiense y sus comunidades, Canadá no estimula de forma activa el compromiso y las fortalezas de los refugiados recién llegados.

El programa de reasentamiento de refugiados de Canadá surge de consideraciones humanitarias, mediante las cuales se selecciona a los refugiados según sus necesidades de protección, en lugar de considerar sus conocimientos del idioma, su nivel de educación o la capacidad general de integrarse. Canadá no espera que los refugiados reasentados se conviertan en los mayores contribuyentes del país, pero tampoco se

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

reconocen de manera suficiente las respectivas fortalezas y experiencias de los refugiados. En lugar de solo tratar de demostrar la reducción de la carga financiera de Canadá, también debemos considerar y tomar como base las innumerables dimensiones en las que las fuerzas y las experiencias de los refugiados reasentados contribuyen a nuestra sociedad.

Chloe Marshall-Denton chloe@safepassage.ca
Directora, Safe Passage Canada www.safepassage.ca;
Candidata al MSc en Estudios sobre Refugiados y
Migración Forzada, Universidad de Oxford

1. Departamento de Ciudadanía e Inmigración de Canadá (2007)
Summative Evaluation of the Private Sponsorship of Refugees Program
[Evaluación sumativa del Programa de Patrocinio Privado de Refugiados]
www.cic.gc.ca/ENGLISH/resources/evaluation/psrp/psrp-summary.asp

Las expectativas de vulnerabilidad en Australia

Alice M Neikirk

La posibilidad de que los refugiados sean admitidos en Australia se basa cada vez más en cómo se perciba su nivel de desamparo, sufrimiento y “merecimiento”, por lo que los hombres en particular quedan marginados después del reasentamiento.

Los discursos y las políticas de los principales partidos políticos de Australia han pretendido diferenciar entre los refugiados y los solicitantes de asilo. Los solicitantes de asilo son representados como “falsos refugiados” sobre todo porque no tienen que “guardar cola”. Sus actos (subirse a un barco) son considerados como un indicativo de que no son los más vulnerables, sino que se trata de migrantes económicos capaces y por tanto no merecedores de asilo. La exclusión activa de los solicitantes de asilo se considera una medida necesaria para poder prestar una asistencia humanitaria adecuada en el reasentamiento de los “verdaderos” refugiados, que se han convertido en sinónimo de aquellos que viven durante períodos prolongados en campos de refugiados y que llegan a Australia a través de un programa planificado.

Después de más de dos décadas en los campamentos, los reasentados butaneses en Australia representan a una élite global de refugiados que pueden acceder a oportunidades de reasentamiento. La posibilidad de que los refugiados sean admitidos se basa cada vez más en la percepción que se tenga de su nivel de desamparo, sufrimiento y “merecimiento”. Estas expectativas han repercutido en el modo en que las organizaciones que trabajan en los procesos de reasentamiento, los proveedores de servicios locales y la población en general enfocaron el caso de los butaneses una vez que estaban en Australia. A los hombres butaneses refugiados (y, sobre todo, a los hombres sanos y sin discapacidad alguna) se les consideraba vulnerables debido al trauma provocado por las experiencias pasadas, mientras que

a las mujeres se les consideraba vulnerables por sus roles de género. A los hombres se les consideraba de forma sistemática como una barrera que había que superar para poder transformar a las refugiadas vulnerables en mujeres empoderadas. Estas interpretaciones y suposiciones sobre el papel social de las mujeres dejaban a los hombres como poca cosa más que refugiados vulnerables (aunque problemáticos).

El trauma se convertía en una característica central —con sus efectos positivos y negativos— de la identidad de los refugiados butaneses de sexo masculino en Australia. Y lo más importante: el trauma y el sufrimiento les marcaban como refugiados merecedores de ser considerados como tales y, por tanto, bienvenidos a Australia. Varios hombres me comentaron que era importante que los australianos conocieran sus historias, sus experiencias con la tortura y el período de tiempo prolongado que pasaron en los campos:

“Es realmente esencial que los australianos conozcan nuestra historia, porque no tienen información sobre nuestros antecedentes... Por ejemplo, yo he sufrido discriminación en la calle. Estaba caminando por la calle y alguien me gritó desde un coche usando un lenguaje vulgar y me dijeron: “Tú, indio, vete a tu país” e hicieron un gesto grosero. Por tanto es importante.” (Hombre de 20 años)

Los hombres entrevistados creían que podrían ser admitidos en Australia a través del sufrimiento. Era evidente su intento de diferenciarse de los solicitantes de asilo, sobre quienes la prensa popular y algunos grupos políticos especulaban que se trataba, en realidad, de migrantes económicos.

Un refugiado butanés que trabajaba con los recién llegados nos explicó que:

"la etiqueta de refugiado es muy importante. Es muy importante porque permite a la gente entender que venimos de los campos de refugiados. Además significa mayor apoyo, apoyo a las víctimas de tortura". (Hombre de 30 años)

Aquí, sufrir en un campo de refugiados, llegar a través del proceso de reasentamiento correcto y reflejar las características apropiadas de un refugiado se considera importante para legitimar su presencia en Australia.

A pesar de que los participantes reconocieron los potenciales aspectos positivos de la etiqueta de refugiado, también manifestaron que les preocupaba que las personas equipararan la palabra "refugiado" a una falta de capacidades o de educación. Un participante declaró que:

"la gente no reconoce las destrezas que podemos aportar... la gente piensa que los refugiados son personas pobres sin aptitudes". (Hombre de 30 años)

Asimismo, la comunidad butanesa reconoció también que la etiqueta le permitía acceder a recursos a los que los demás migrantes no podían acceder. En la práctica, estar traumatizado es una discapacidad reconocida que conlleva un apoyo financiero adicional.

En este contexto la etiqueta de refugiado era tanto una ayuda que favorecía su aceptación por parte los australianos como un obstáculo. Los hombres refugiados interpretaban las expectativas que encontraban como un obstáculo a su capacidad de contribuir por encima de su condición de parte de un colectivo victimizado y receptor de ayuda. Aunque la concienciación acerca de su sufrimiento, del trauma y la vulnerabilidad eran fundamentales para sus interacciones con la población australiana (porque ayudaba a las personas a comprender su viaje a Australia), les preocupaba que al final acabara menoscabando sus aspiraciones futuras. Les preocupaba que ser refugiados conlleva perder la esperanza de que se les consideraran tan aptos como sus anfitriones australianos.

Un refugiado sentía que su condición menoscababa su capacidad de cumplir con sus obligaciones para con su familia. Este hombre de unos cuarenta años tenía un título equivalente a educación secundaria, su nivel de competencia de inglés oral era alto y había

desempeñado roles de liderazgo en Bután y en los campos de refugiados. En aquel momento era voluntario en una organización dedicada al reasentamiento y esperaba encontrar un empleo remunerado algún día, pero no pensaba que fuera una aspiración realista. En su lugar, ponía sus esperanzas en su hija, en que pudiera dejar atrás su condición de refugiada y ser capaz de aspirar a ser una contribuyente de la sociedad australiana. A él le pareció que no le quedaba más remedio que aceptar el papel de "refugiado ayudado por el Gobierno".

Las preocupaciones de esta generación de hombres, aproximadamente de entre veinte y sesenta años, también ponen de manifiesto la diferencia entre la recepción de los hombres y la de las mujeres. Una vez reasentados, se esperaba que las mujeres expandieran sus papeles sociales con la ayuda de varios proveedores de servicios que desarrollaban varios programas con el fin específico de empoderarlas. Las mujeres butanesas participaban en numerosas actividades para mejorar su nivel de inglés oral y para asumir roles de liderazgo en contextos públicos, y se les animaba a que trabajaran fuera de casa. Se dio por sentado que las mujeres eran vulnerables debido a la cultura del colectivo. Mientras que los proveedores de servicios hacían grandes esfuerzos para cambiar el papel de las mujeres butanesas, daba la sensación de que la vulnerabilidad de los hombres



Refugiados butaneses reasentados en Adelaide, en el sur de Australia.

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

estaba causada por los acontecimientos pasados y por tanto no se podía cambiar.

Mientras que las mujeres tenían cada vez más expectativas de ser socialmente activas y tal vez incluso de conseguir un empleo (aunque, por lo general, en trabajos a tiempo parcial o esporádicos) los hombres quedaban confinados al ámbito doméstico. Criar a un hijo es caro en Australia y las normas culturales del grupo requieren una cantidad considerable de trabajo cada día para preparar la comida, por lo que es difícil que los hogares con dos sueldos funcionen. Un hombre de poco más de 30 años nos habló de su cambio de rol:

"Yo era maestro en los campamentos, pero aquí no consigo encontrar trabajo. Normalmente, mi mujer se ocupaba de los niños, pero ahora ha encontrado un empleo; nuestro vecino le ayudó. Ahora hago voluntariado pero soy, sobre todo, quien cuida la casa. Llevo a mi hija a la escuela y hago que todo funcione". (Hombre en la treintena)

Para la mayoría de los hombres esto fue un cambio profundo desde los campamentos donde dominaban las escuelas como maestros y la gestión de la estructura interna de los campos. Algunos hombres que eran agricultores manifestaron que, antes de llegar a Australia, aspiraban a tener granjas propias similares a las que tenían en Bután: eso les permitiría ser autosuficientes, y tener autonomía y un estatus. Ahora vivían en

Adelaida pero no creían que fuera posible tener una granja debido al coste y al entorno urbano. Otros, especialmente los que tenían titulación universitaria, esperaban encontrar un empleo acorde a su cualificación. Unos cuantos hombres han conseguido un empleo remunerado (la mayoría con organizaciones que facilitan el reasentamiento de los refugiados) pero se consideraban logros excepcionales.

El empleo remunerado no es la única vía hacia un estatus social, ni en Australia en general ni para los butaneses en concreto. Sin embargo, los hombres con los que hablé destacaban con firmeza el valor del trabajo remunerado. "Vivir a costa del trabajo de otros" mediante las prestaciones sociales no se consideraba un modo de vida deseable. Además, sin un sólido programa que tras el reasentamiento reforzara los aspectos positivos de los hombres que se ocupaban de la esfera doméstica, es poco probable que este cambio de los roles de género resulte sencillo.

Conclusión

Aunque el trauma tiene un poderoso efecto legitimador, también refuerza la condición de los refugiados como víctimas ante todo y eso tiene una repercusión negativa sobre su capacidad de colaborar con la población. Al suponer que los traumas son la norma, Australia considera que una gran proporción de la población refugiada está impedida por lo que no espera de ella que forme parte activa del país. Presuponer que los hombres refugiados auténticos están traumatizados y, por tanto, están incapacitados podría transformarlos de actores políticos, económicos y sociales y potenciales participantes de la sociedad australiana a ser dependientes semioperativos.

Con esto no estamos sugiriendo que los refugiados dejen de recibir asistencia sino que una estricta política migratoria que se centra en el sufrimiento y trauma da lugar a formas de asistencia particulares que, en vez de integrar a los refugiados en la ciudadanía, podría causarles una mayor alienación de Australia en general como ciudadanos dependientes inferiores. Mis entrevistados se consideraban mucho más capaces de hacer cosas.

Alice M Neikirk Alice.neikirk@anu.edu.au
Doctoranda, Universidad Nacional de Australia
www.anu.edu.au

El presente artículo está basado en un estudio de investigación con refugiados butaneses en Australia entre 2012 y 2014.



El reasentamiento de jóvenes refugiados en Australia: experiencias y resultados en el tiempo

Celia McMichael, Caitlin Nunn, Ignacio Correa-Velez y Sandra M Gifford

Los resultados de un estudio longitudinal de experiencias de reasentamiento a largo plazo de jóvenes refugiados que viven en Melbourne muestran que las experiencias de los refugiados — tanto antes como después del reasentamiento— continúan influyendo en las oportunidades y los resultados muchos años después de la llegada.

Los servicios, las políticas y las investigaciones relacionadas con los refugiados en los países de reasentamiento suelen centrarse en los primeros años de reubicación. Las experiencias de reasentamiento de los refugiados, sin embargo, cambian con el tiempo, al igual que el contexto de reasentamiento, ya que se producen continuos ajustes en la política, la prestación de servicios, la recepción de la sociedad de acogida y las políticas de la comunidad étnica y del país natal.

Es insuficiente la comprensión de las experiencias de refugiados reasentados a lo largo del tiempo, en particular de las trayectorias de asentamiento a largo plazo y de las experiencias de jóvenes refugiados reasentados. Se ha observado que los refugiados que se reubican siendo jóvenes deben enfrentar desafíos significativos, entre ellos: educación interrumpida antes de la migración y obstáculos relacionados con el éxito educativo después de la migración; amplias responsabilidades familiares, entre las que se pueden mencionar el cuidado de los hermanos y la ayuda a los padres; y experiencias de discriminación en la sociedad de acogida. Sin embargo, los refugiados jóvenes demuestran tener una resistencia significativa y una gran capacidad para sortear estos desafíos.

“Good Starts” (Buenos comienzos) fue un estudio longitudinal de métodos combinados sobre el asentamiento y el bienestar de refugiados que tuvo como objetivo comprender mejor cómo se podía apoyar el asentamiento de jóvenes refugiados¹. En 2004, 120 jóvenes refugiados de entre once y diecinueve años de edad (55 mujeres, 65 hombres) formaron parte del estudio; todos ellos se habían reasentado recientemente mediante el Programa Humanitario de Australia. Los jóvenes provenían de 12 países diferentes de África, Oriente Medio y Europa, y su tiempo de residencia promedio en Australia en ese momento era de seis meses. Se recogieron datos cualitativos y

cuantitativos anuales sobre sus experiencias psicosociales de salud y de asentamiento durante cuatro años. En 2012-2013, se contactó a los participantes nuevamente; 51 de los 120 del comienzo (25 mujeres, 26 hombres) participaron en una entrevista exhaustiva y completaron un cuestionario breve. Para ese entonces, estos participantes tenían entre 18 y 27 años y habían estado viviendo en Australia durante ocho a nueve años.

Resultados del asentamiento

Una joven de Sudán recordó: “Me llevó un poco de tiempo comenzar a pertenecer en realidad... Tan solo empecé a encajar, después me acostumbré al idioma y a los estudios, y así sucesivamente”. Durante su primer año, la mayoría de los jóvenes (90 %) indicó que sentía que la comunidad australiana se preocupaba por ellos, mientras que el 18 % informó experiencias de discriminación. Entre los ocho y nueve años después de la llegada, los participantes en gran parte imaginaron y planearon su futuro en Australia. Ahora el 96 % sentía que la comunidad australiana se preocupaba por ellos, pero la discriminación seguía siendo un problema para muchos. El 27 % indicó que había sufrido discriminación durante los seis meses anteriores, por parte del público en general, compañeros de trabajo y la policía. Un joven de Sudán expresó: “A algunas personas... les agrada tener diversidad, les agrada tener comidas diferentes y ropa diferente. Y algunas personas solo sienten odio, sabes, como si estuviéramos robándoles su futuro”.

Los participantes informaron que la ciudadanía australiana les dio una sensación de seguridad y una base para construir un futuro en Australia. Les ofreció un seguro contra posibles desplazamientos forzados y también les permitió mantener identidades transnacionales y vínculos, ya que facilitó viajes al extranjero y de regreso a Australia. Como señaló un joven de Etiopía: “Ahora me siento

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

más cómodo. Si pasa algo, no voy a ir a ninguna parte. Soy australiano... Tengo esa seguridad”.

Algunos factores relacionados con niveles percibidos de salud más elevados a lo largo del tiempo fueron más años de escolaridad antes de la llegada, mayores niveles de autoestima, no haberse mudado de casa el año anterior y mayor apoyo social. Una fuerte identidad étnica se relacionó de manera positiva con la felicidad. Los participantes que habían experimentado discriminación se calificaron a sí mismos con un puntaje significativamente menor tanto en el estado de salud como en los niveles de felicidad. Es importante destacar que, entre los ocho y los nueve años después de la llegada, la inclusión o la exclusión social seguían teniendo un impacto significativo en la salud y la felicidad, con niveles promedio más altos de salud y felicidad entre los que reportaron experiencias de inclusión social (y viceversa).

Asistir a la escuela y recibir educación es una de las oportunidades más deseadas entre los jóvenes refugiados reasentados. Una joven de Sudán afirmó: “Quiero terminar la escuela y conseguir un buen trabajo y formar una familia”. Sin embargo, existen numerosos obstáculos que impiden que los jóvenes refugiados acaben la educación secundaria. Entre los ocho y nueve años después de la llegada, el 62 % de los participantes había terminado la escuela secundaria. Sin embargo, aquellos que eran mayores al momento de la llegada, habían sufrido discriminación en Australia o habían experimentado embarazo adolescente y paternidad temprana, lo que apunta a que tuvieron menos posibilidades de completar la escuela secundaria. Es importante remarcar que los jóvenes que indicaron que no habían experimentado discriminación en Australia tuvieron casi cinco veces más probabilidades de completar la escuela secundaria que aquellos que dijeron que sí la habían sufrido.

No existe una trayectoria de empleo típico para los jóvenes refugiados. En este cohorte, según las entrevistas de seguimiento que se llevaron a cabo en 2012-2013, el 45 % de los participantes tenía empleo, la mayoría en trabajos informales o a tiempo parcial entre los que se pueden mencionar el cuidado de niños, la seguridad, el cuidado de ancianos y las ventas al por menor. Una cantidad similar se dedicaba de manera simultánea o de forma alternativa a continuar con sus estudios, lo que incluye tanto títulos universitarios como de formación profesional. Otros se dedicaban

a cuidar a los niños o a los padres, o buscaban empleo. Un joven de Etiopía explicó: “No quiero ser como la gente de menor nivel a mi alrededor. Como por ejemplo, las personas que están desempleadas... No quiero eso para mí. Quiero tener una buena calidad de vida”.

En particular, debido a la presión que ejercen las responsabilidades financieras de la familia en Australia y en el extranjero, varios jóvenes informaron que aceptaron trabajo no calificado —en lugar de continuar con sus estudios— para así generar ingresos inmediatos. Entre los ocho y nueve años después de la llegada, el 90 % de las mujeres jóvenes y el 54 % de los hombres jóvenes señalaron que una parte o la mayoría de sus ingresos se enviaba para apoyar a la familia en el extranjero.

Algunos factores que ayudaron a los jóvenes a conseguir un empleo deseable incluían los siguientes: apoyo emocional y práctico de los miembros de la familia; contactos personales, como profesores, compañeros refugiados y no refugiados, proveedores de servicios y miembros de comunidades étnicas que actuaron como fuentes de información de itinerarios y oportunidades de empleo; lectoescritura en inglés; y programas formales de transición que les ayudaron a ingresar a cursos universitarios.

Para 2012-2013, un tercio de los participantes había visitado su país o región de origen. De los participantes que aún no habían vuelto, el 61 % esperaba hacerlo en el futuro, mientras que el resto no tenía intenciones de realizar una visita. Las razones de las visitas incluían hacer turismo, ver a la familia, asistir a bodas, conectarse con su patria y contraer matrimonio. Un joven que nació en Sudán fue a Eritrea, su patria ancestral; recordó: “En realidad estaba en el país de donde realmente vengo, donde está mi pueblo; fue una sensación que nunca antes había sentido y fue algo bueno”. Las visitas de retorno ofrecieron una oportunidad valiosa para renovar y mantener los vínculos con la tierra natal. Sin embargo, ningún participante expresó su intención de regresar de manera permanente, y las visitas de retorno no deterioraron su sentido de pertenencia a Australia.

Conclusiones

Entre los ocho y nueve años después haber llegado a Australia, la mayoría de las personas jóvenes reasentadas en el estudio “Good Starts” demostró una orientación positiva y con aspiraciones hacia la vida en Australia, que incluye una percepción de sentirse cuidados, valoraciones positivas sobre su salud, felicidad

y calidad de vida y un compromiso para convertirse en ciudadanos australianos y planear un futuro en su país de asentamiento. Los factores que permiten estos resultados —así como otros resultados más prácticos como el logro educativo y ocupacional— se vinculan con experiencias anteriores y posteriores al reasentamiento. Entre los factores anteriores al reasentamiento que hicieron que el establecimiento tuviera resultados positivos se incluyen la edad menor al momento de la llegada y más años de educación antes de la migración; la etapa posterior al asentamiento, las redes sólidas y el apoyo social tienen un impacto poderoso; además, se valora mucho la fuerte identidad étnica. Las experiencias de discriminación tienen el efecto adverso más significativo en la salud y el bienestar percibidos y el desarrollo de la educación.

Por lo tanto, es fundamental resolver la discriminación, aumentar las vías a través de las cuales los jóvenes refugiados pueden acceder a bienes sociales y a oportunidades como la educación y el empleo, y promover vínculos con las personas y el lugar. Esto aumentará la eficacia de los programas de reasentamiento de refugiados a largo plazo, y apoyará a los jóvenes refugiados para que puedan lograr sus aspiraciones y alcanzar futuros positivos.

Celia McMichael celia.mcmichael@unimelb.edu.au
Profesora, Escuela de Geografía, Universidad de Melbourne <http://geography.unimelb.edu.au/>

Caitlin Nunn caitlin.nunn@durham.ac.uk
Investigadora adjunta internacional junior, Escuela de Ciencias Sociales Aplicadas, Universidad de Durham; Investigadora adjunta, Centro para la Diversidad Cultural y el Bienestar, Universidad Victoria, Australia www.dur.ac.uk/sass/

Ignacio Correa-Velez
ignacio.correavelez@qut.edu.au
Profesor asociado, Escuela de Salud Pública y Trabajo Social, Universidad de Tecnología de Queensland www.qut.edu.au/health/about/schools/school-of-public-health-and-social-work

Sandra Gifford sgifford@swin.edu.au
Profesora de Antropología y Estudios sobre Refugiados, Instituto de Investigación Social de Swinburne, Universidad de Tecnología de Swinburne www.swinburne.edu.au/research/institute-social-research/

1. Gifford, SM, Correa-Vélez I y R Sampson (2009) *Good starts for recently arrived youth with refugee backgrounds: Promoting wellbeing in the first three years of settlement in Melbourne, Australia* [Buenos comienzos para jóvenes refugiados recién llegados: la promoción del bienestar durante los primeros tres años de asentamiento en Melbourne, Australia]. Centro de Investigación de Refugiados de La Trobe <http://apo.org.au/node/34674> y McMichael, C, Nunn, C, Gifford, S y Correa-Velez, I (2014) "Studying refugee settlement with longitudinal research: methodological and ethical challenges from the Good Starts study" [El estudio del asentamiento de refugiados con una investigación longitudinal: desafíos metodológicos y éticos del estudio "Good Starts"] *Journal of Refugee Studies*, 28(2) <http://jrs.oxfordjournals.org/content/28/2/238.full.pdf+html>

Rechazo al reasentamiento: el caso de los palestinos

Anne Irfan

El rechazo al reasentamiento por parte de los palestinos se vio impulsado por preocupaciones políticas. Este estudio de caso muestra la importancia que tiene la vinculación directa con los refugiados cuando se crean soluciones duraderas.

Durante sus siete décadas como una población de refugiados a gran escala, los palestinos han sido notablemente constantes en su oposición colectiva al reasentamiento como una solución duradera a su difícil situación. El público en general y más tarde la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) han repudiado cualquier sugerencia de reasentamiento en un tercer país con el argumento de que esto debilitaría los derechos políticos y nacionales de los palestinos como pueblo. La integración con países de acogida también fue rechazada de manera similar.

El derecho de retorno

La vehemente oposición de los refugiados palestinos al reasentamiento se explica a través de su impetuoso apego a la repatriación. El derecho de retorno ha sido un principio central del movimiento nacionalista palestino desde 1948, cuando muchos de los refugiados palestinos abandonaron sus hogares creyendo que volverían pronto, hecho que hizo que solo llevaran con ellos unas pocas pertenencias. Si bien los acontecimientos en el terreno terminaron con estos planes inmediatos, no destruyeron la esperanza de

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

repatriarse en el futuro. Por el contrario, el deseo colectivo palestino de repatriación se mantuvo fuerte, impulsado por la aprobación oficial del derecho al retorno en la Resolución 194 de Organización de las Naciones Unidas (ONU). Las peticiones para el cumplimiento de este derecho se convirtieron en el centro de los discursos políticos palestinos, y la Resolución 194 sigue siendo un grito de guerra popular y efectivo en la actualidad. Cuando el presidente palestino Mahmoud Abbas afirmó en el año 2012 que estaba dispuesto a renunciar al derecho de regresar a su ciudad natal de Safad, sus comentarios provocaron la ira en toda la diáspora.

La oposición palestina al reasentamiento debe entenderse en este contexto. El reasentamiento como solución duradera es, por implicación, mutuamente excluyente con la repatriación. Muchos refugiados palestinos han temido, a veces con buenas razones, que los planes de reasentamiento tienen una motivación política y que están diseñados para socavar su causa política, ya que buscan “resolver” su problema de una vez por todas. Por lo tanto, el reasentamiento nunca fue visto como una solución puramente humanitaria, sino que siempre estuvo contaminado por la política. La OLP institucionalizó esta hostilidad generalizada a la idea de oponerse formalmente a cualquier plan internacional tanto para la integración con estados de acogida como con el reasentamiento en terceros países.

Reasentamiento fallido

La resistencia al reasentamiento de los refugiados se vio impulsada por la conexión percibida del reasentamiento con la ONU. Muchos de los refugiados palestinos sospechaban de la comunidad internacional en general y de la ONU en particular, la cual percibían como una organización a favor de Israel. Los programas presentados por la ONU con el objetivo no oficial de facilitar el reasentamiento no hicieron nada para disipar esas preocupaciones.

En la primera década después de 1948, la ONU se centró en intentar reubicar a los refugiados palestinos tanto en países de acogida (árabes) como en terceros países (por lo general también considerados países árabes). Esto estaba en consonancia con la preferencia internacional de la posguerra por el reasentamiento en lugar del retorno. Por otra parte, parecía ser la solución más factible para los refugiados palestinos debido a la negativa

de Israel a aceptar su regreso. Se pensaba que el reasentamiento de los refugiados palestinos en el mundo árabe sería sencillo debido a los lazos lingüísticos y culturales que compartían.

En el escenario mundial, tanto Estados Unidos como Reino Unido favorecieron esta opción. Esto fue particularmente importante porque fueron Estados Unidos y Reino Unido los que apoyaron y financiaron en gran parte la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA, por sus siglas en inglés), que se estableció en 1949 como un organismo especializado para la crisis palestina. Pese a que su enfoque primario se centraba en el alivio, en la década de 1950 también se convirtió en el centro de planes de reasentamiento más amplios para los palestinos. Como lo indica el nombre, la agencia establece programas de empleo diseñados para facilitar el desarrollo económico y la integración local de los refugiados. En 1952, la Asamblea General de la ONU incluso autorizó un fondo de reintegración de la UNRWA con el propósito específico de reasentar a los refugiados fuera de Palestina.

Los mismos refugiados palestinos se opusieron por completo a estos planes y los rechazaron. Cuando los refugiados observaron que los programas de empleo presuponían sus futuros fuera de Palestina, se negaron a inscribirse y a participar. Su intransigencia, combinada con la naturaleza costosa de los esquemas, hicieron que la UNRWA finalmente abandonara el programa, y cambió su enfoque a finales de la década de 1950 a la educación. Aun así, el impacto de los esquemas de empleo persistieron mucho más tiempo que su duración, y el reasentamiento sigue siendo una



Mural en un campo de refugiados palestinos en Cisjordania, reclamando el derecho de retorno.

fueron una fuente importante de tensión y de desconfianza en la relación de los refugiados con la UNWRA. Es un primer ejemplo del daño duradero que se puede causar cuando la planificación humanitaria no toma suficientemente en cuenta las expectativas propias de los refugiados.

Por motivos similares, los refugiados palestinos también se resistieron a los intentos de la UNWRA para desarrollar y estabilizar la infraestructura en sus campamentos en la década de 1950. A los ojos de los refugiados, estos movimientos eran otra etapa del mismo plan para reasentarlos de forma permanente fuera de Palestina. En respuesta, los refugiados desenterraron árboles que había plantado la UNWRA en los campamentos, pintaron estructuras con frases antirreasentamiento con aerosol rojo, se manifestaron e hicieron huelgas. Su oposición fue tan rotunda que la UNWRA no pudo poner en práctica sus planes, otro ejemplo de los problemas causados por el compromiso insuficiente con los propios refugiados.

La hostilidad de los refugiados palestinos no fue la única razón por la que el reasentamiento nunca se implementó o se desarrolló con seriedad. También existía un gran obstáculo que se manifestaba en forma de oposición por parte de los estados árabes, tanto los que ya acogían a poblaciones grandes de refugiados palestinos como los que podrían destinarse como terceros países para planes de reasentamiento. Con la posible excepción de Jordania, estos gobiernos temían que el reasentamiento pudiera obligarlos a absorber grandes cantidades de refugiados como ciudadanos. En la ONU los estados árabes criticaron sistemáticamente el reasentamiento de los palestinos, y pidieron el retorno como la única solución aceptable y viable. Sin el apoyo árabe, el reasentamiento tuvo pocas posibilidades, y en 1987 el Comisionado General de la UNWRA Giorgio Giacomelli indicó que aunque la agencia se había concebido con la intención de facilitar el reasentamiento, ciertos factores financieros y políticos habían hecho que esto fuera imposible¹.

Reasentamiento individual

La OLP también se opuso activamente al reasentamiento, insistiendo en que la Agencia de la ONU para los refugiados, ACNUR, no buscara esto para los palestinos. La oposición de la OLP se basó en la preocupación de que el reasentamiento dividiría a la diáspora palestina y minimizaría sus derechos colectivos nacionales como pueblo. Lo más importante fue que pidió de forma explícita que los

palestinos no acompañados se abstuvieran de solicitar asilo en el oeste, porque temían que dichas acciones hicieran posible el reasentamiento “por la puerta de atrás”.

A pesar de esto, muchos palestinos no acompañados han conseguido con éxito el reasentamiento en terceros países, y adquirieron la ciudadanía en Europa, América del Norte y América Latina. En la gran mayoría de los casos, los refugiados han hecho esto mientras continuaban identificándose como refugiados palestinos y aún favorecían la repatriación como una solución a largo plazo para la comunidad exiliada en conjunto.

La emigración a los estados occidentales recibió respaldo legal en 2012 con un fallo en el Tribunal Europeo de Justicia, que creó un precedente para la elegibilidad de los palestinos para solicitar asilo en Europa². Incluso la OLP, según informes, ha suavizado su postura sobre el reasentamiento individual, y ha reconocido que no es necesariamente incompatible con los derechos de repatriación colectiva.

La cuestión del reasentamiento individual ha adoptado un nuevo significado en el contexto de la crisis siria. Históricamente, Siria proporcionó algunas de las mejores condiciones y derechos para refugiados palestinos en el mundo árabe, una situación que se ha invertido de forma grotesca por la guerra actual. Desde 2011, más de 100 000 palestinos han huido de sus hogares en Siria, convirtiéndose así en refugiados por segunda vez. Como primero Jordania y luego el Líbano han cerrado sus puertas a los palestinos de Siria, algunos ahora buscan refugio en Europa.

La situación de los palestinos que huyen de Siria ha puesto en relieve algunos de los problemas a largo plazo a los que se enfrentan los refugiados palestinos en general. Su afiliación a la UNWRA en lugar de ACNUR los coloca en una desventaja única, lo que los hace inelegibles para los programas de reasentamiento a gran escala organizados por ACNUR. En su lugar, deben realizar solicitudes de asilo individuales y a menudo no califican como refugiados políticos o incluso como personas apátridas. Su vulnerabilidad legal implica que a los palestinos se les pueden negar las protecciones que se otorgan a otros refugiados, entre las que se encuentran las relacionadas con el reasentamiento.

Conclusión

La situación de los refugiados palestinos es excepcional de muchas maneras. Su

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

longevidad, escala y singularidad institucional la distinguen de muchas otras situaciones de refugiados. Puede, sin embargo, ofrecer lecciones valiosas, en particular cuando se trata de reasentamiento.

En el caso de los palestinos, el reasentamiento no solo fracasó, sino que apenas consiguió despegar. Si bien la oposición de los refugiados se generó por preocupaciones políticas, el fracaso de las organizaciones humanitarias internacionales para comprometerse directamente con ellos no ayudó en nada a la situación. El resultado ha sido desconfianza y suspicacia, que han caracterizado de forma permanente las relaciones de los refugiados con la UNRWA en particular, y con la ONU en general.

La suspicacia que sentían muchos de los refugiados palestinos hacia el reasentamiento también se debía a las implicaciones percibidas de la permanencia de la solución. Está claro que no es algo excepcional, si se tiene en cuenta la constante preferencia de muchos grupos de refugiados que eligen la repatriación por sobre

otras soluciones. Si en última instancia la gente desea volver a su hogar, son menos propensos a adoptar medidas que temen que socavarán su capacidad para hacerlo. Por lo tanto, vale la pena buscar maneras de volver a construir las "tres soluciones duraderas" para disipar esas inquietudes. El caso palestino muestra que si se puede idear y moldear el reasentamiento para no socavar la posibilidad del posterior retorno final, puede resultar más aceptable.

Por último, cabe recordar que ACNUR aún sostiene la repatriación voluntaria como la solución duradera preferible para todos los refugiados, y el reasentamiento como el último recurso. En esta cuestión, los refugiados palestinos están completamente de acuerdo con la ONU.

Anne Irfan a.e.irfan@lse.ac.uk

Doctoranda, Departamento de Historia Internacional, Escuela de Economía de Londres
www.lse.ac.uk

1. La entrevista completa se puede encontrar en la revista *Refugiados* de ACNUR, septiembre de 1987.

2. Sentencia de El Kott <http://bit.ly/Curia-ElKottjudgement>

El reasentamiento de los refugiados polacos tras la Segunda Guerra Mundial

Agata Blaszczyk

No cabe duda de que la aprobación de la Ley de Reasentamiento polaca y la creación de los diferentes organismos asociados a ella supusieron una respuesta sin precedentes al reto de la migración en masa en el Reino Unido.

Cuando al final de la Segunda Guerra Mundial en 1945 quedó claro que las fuerzas y los refugiados polacos en el extranjero no podrían regresar a su lugar de origen, el Gobierno británico se hizo responsable de ellos. El primer paso fue la fundación del Cuerpo Polaco de Reasentamiento (PRC, por sus siglas en inglés) en mayo de 1956. Casi un cuarto de millón de militares polacos que apoyaban a los aliados occidentales se encontró con que no podía regresar a su hogar. Los soldados y los aviadores que sirvieron en el extranjero tuvieron que recibir ayuda a través del Cuerpo para poder quedarse en Reino Unido y establecerse como civiles allí. Se pretendía que el servicio que prestaban en el Cuerpo fuese una oportunidad de volver a formarse y a estudiar. Se acordó con los sindicatos británicos que solo se podría

contratar a empleados polacos si procedían del Cuerpo Polaco de Reasentamiento y que se les destinaría a puestos de trabajo "autorizados" por el Ministerio de Empleo.

El objetivo de la Ley de Reasentamiento Polaco de 1947 era reasentar a los refugiados políticos en el Reino Unido cuando se estaba a punto de entrar en una era de considerable crecimiento de la población, debido en gran parte a la inmigración. Esta ley concedía a los refugiados polacos en el Reino Unido el derecho al trabajo y a percibir prestaciones por desempleo. Asimismo establecía las responsabilidades de diversos departamentos del Gobierno de proveer a los polacos de servicios sanitarios y de concederles el derecho a la educación y a percibir pensiones.

La Ley fue bien acogida en el Parlamento, lo que se consideró como un acto de gran



Agata Blaszczyk

Barraca Nissen en el campamento Northwick Park, construida originalmente en 1943 como hospital de campaña americano y utilizada a partir de 1947 por el Cuerpo polaco de reasentamiento.

habilidad política, ya que cambiaría la actitud de la gente hacia los extranjeros que llegaban. La Ley permitió a los polacos integrarse en el Reino Unido de forma que pudieron contribuir aportando la mano de obra que la economía británica necesitaba para recuperarse de la guerra. A finales de 1949, 150 000 soldados polacos y los familiares a su cargo se habían establecido en el Reino Unido y sus descendientes siguen muy presentes en la comunidad polaca en Reino Unido tal y como existe hoy en día. En su día, los polacos resultaron ser unos comprometidos contribuyentes a la reconstrucción de la economía del Reino Unido, y se convirtieron en uno de los colectivos de inmigrantes más prósperos de ese Estado.

Fue la primera vez en la historia de la migración en el Reino Unido que se promulgaba una legislación de ese tipo, dirigida a un colectivo de refugiados en concreto. La Ley demostró que si se ofrecen unos recursos adecuados y se responde a las necesidades de los refugiados, el proceso de integración en la sociedad de acogida puede volverse mucho más sencillo.

Gran parte del trabajo relacionado con esta Ley implicó la creación de los Campos de Reasentamiento Polacos. Se utilizaron los antiguos campamentos militares y aéreos como alojamiento provisional para las tropas polacas y sus familias. En octubre de 1946 unas 120 000 habían sido acuarteladas en 265 campos en el Reino Unido. A lo largo de los años, también trajeron a sus esposas y familiares a su cargo para que se unieran a ellos, lo que resultó en un total estimado de

más de 249 000 personas. Por lo general los campamentos se encontraban en lugares remotos y estaban compuestos por barracas Nissen o viviendas de baja calidad en las que vivía más de una familia. Las barracas estaban equipadas con luz eléctrica y se calentaban mediante estufas de combustión lenta pero tenían poca luz y escasa ventilación natural. Sin embargo, para la primera generación de polacos se convirtieron en un símbolo de estabilidad y la segunda generación recordaba los campamentos como lugares felices, llenos de libertad.

Junto con las necesidades básicas de los recién llegados en lo que respecta al alojamiento, la salud, las prestaciones sociales y el empleo, hubo una considerable demanda de educación. En 1947 se estableció el Comité para la Educación de los Polacos, cuyos gastos fueron sufragados en su totalidad a través de los fondos que ofrecía el Parlamento. El principal objetivo de este Comité era “prepararlos [a los polacos] para su inserción en las escuelas y en las carreras británicas mientras mantenían su deseo natural de seguir conservando su cultura polaca así como los conocimientos de Historia y Literatura de su país”¹. Esto implicó que se les enseñara lo necesario de inglés y del estilo de vida británico a través de la educación en las instituciones británicas adecuadas con el fin de prepararles para que se reasentaran en el Reino Unido o en el extranjero.

Se estima que el gasto anual del Comité fue de alrededor de 1 000 000 de libras esterlinas durante su primer año de existencia y que en 1948-49 se incrementó hasta 1 500 000 libras. Durante los siete años y medio que existió, el gasto del Comité ascendió a un total de nueve millones de libras.

No es ninguna sorpresa que para la primera generación de recién llegados la experiencia de establecerse fuese más dura y larga de lo que esperaban, pero el camino hacia la adaptación para los polacos más jóvenes, la integración e incluso la asimilación gradual fue un proceso más natural y el hecho de que tuvieran acceso a la educación ayudó muchísimo. El aprendizaje de la lengua inglesa se convirtió en el paso básico que debían dar para alcanzar sus ambiciones.

A partir de marzo de 1948, el Secretario del Interior anunció que se aceptarían las solicitudes de nacionalidad británica de

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

ex militares polacos y que a los polacos se les concedería el derecho a convertirse en ciudadanos británicos naturalizados. Al final resultaron ser unos comprometidos contribuyentes que ayudaron a reconstruir la economía británica. Los que consiguieron obtener títulos de educación secundaria o superior encontraron puestos de trabajo bien remunerados y, a veces, prestigiosos en el mercado laboral británico y sus carreras profesionales fueron exitosas. Su cultura y tradición diferentes, junto con el hecho de haber compartido la traumática experiencia de los tiempos de guerra, poco a poco llegaron a considerarse activos que contribuían a la vida

en la comunidad. El objetivo del Comité de adaptar a los exiliados polacos a una nueva vida se estaba alcanzando poco a poco. Como dijo un artículo de un periódico local de la época, “puede que sus recursos y aficiones difieran pero esa diferencia es un activo para el conjunto de la comunidad en la ciudad”².

Agata Blaszczyk caucor@hotmail.com

Profesora de Historia, The Polish University Abroad [La Universidad Polaca en el Extranjero] de Londres
www.puno.edu.pl/english.htm

1. Memorando del Ministro de Educación y del Secretario de Estado para Escocia, ED128/146, ppl-2. Informe sobre el plan de estudios y el personal de las Escuelas Polacas establecidas por el Comité, 13 de julio de 1948, ED128/5, p3.

2. *Melton Mowbray Times*, julio de 1952

Reasentamiento: ¿dónde está la evidencia y cuál es la estrategia?

Alexander Betts

Los fines y objetivos del reasentamiento se especifican de forma escasa y los resultados no se miden de manera correcta. Para que el reasentamiento sea efectivo, necesita una base de evidencia mucho más sólida y una mejor coordinación a nivel internacional.

El reasentamiento es un área de la política de refugiados que con demasiada frecuencia elude al escrutinio. Por lo general, se lo ve como algo intrínsecamente benévolo y que sirve como medio para que unos países lejanos y miembros progresistas de la sociedad civil crean que están “haciendo una diferencia”. Sin embargo, cuando se habla de su primacía histórica y cultural en países de reasentamiento importantes tales como Estados Unidos (EEUU), Canadá y Australia, el objetivo y los resultados de este a menudo evaden el debate o la evaluación.

Muchas de las políticas europeas de reasentamiento más recientes surgieron como respuestas abruptas a la “crisis” de refugiados en Europa. Por ejemplo, el Programa de Reubicación de Personas Vulnerables del Reino Unido se extendió a 20 000 sirios por un solo motivo: el día después de que el cuerpo del niño refugiado de Siria Alan Kurdi apareció en la portada de cada periódico británico, el reasentamiento se había convertido en la respuesta.

El objetivo del reasentamiento se especifica de un modo vago, lo que es llamativo. Supuestamente es una herramienta de protección, una solución duradera, un medio para aprovechar de manera estratégica otras soluciones duraderas y una forma

de compartir las responsabilidades y de solidaridad internacional. Pero el impacto del reasentamiento casi nunca se mide en relación con ninguno de estos supuestos fines. Dado que los fines y objetivos en general se delimitan de forma imprecisa, no existen indicadores o métricas para que los gobiernos rindan cuentas por sus prácticas de reasentamiento o para evaluar qué logra, de hecho, el reasentamiento. No es ninguna sorpresa que sea tan desafiante para los políticos justificar esto ante el electorado.

Algunos hechos provocadores insinúan por qué existen, al menos, ciertas preocupaciones que se deben considerar. El reasentamiento solo está disponible para unos pocos: se le ofrece a menos del 1 % de los refugiados del mundo. A menudo esto no es lo que quieren los refugiados: el 70 % de unos 100 000 refugiados sirios a los que ACNUR consultó sobre el reasentamiento a Canadá a finales de 2015 señalaron que no deseaban reasentarse en ese país. Conduce a una asignación desigual de recursos: gastamos alrededor de US\$135 en cada refugiado en occidente por cada US\$1 que gastamos en un refugiado en regiones en vías de desarrollo del mundo¹.

Entonces, ¿por qué los Estados occidentales perseveran con el reasentamiento? ¿Por qué es

el medio por defecto por el que un país como Estados Unidos apoya a los refugiados? Existen muchos motivos. Algunos son culturales e históricos, y algunos países y regiones tienen compromisos de reasentamiento de larga data. Pero también está presente una economía política subyacente. La “industria del reasentamiento” está valorada en miles de millones de dólares al año para las ONG y las organizaciones de la sociedad civil que participan en ella. En Estados Unidos hay una cantidad significativa de cabildeo —en gran parte, religioso— en capitales de estado y en Washington para defender las plazas de restablecimiento, donde se incluyen lugares para grupos específicos. El reasentamiento se interpreta como algo bueno y catártico.

Pero cada vez más cumple también una función de gestión de migración tácita. Legítima ciertos modos de entrada para algunos refugiados, y les quita legitimidad a otros. No es casualidad que, en algunos de los países con las tradiciones más fuertes de reasentamiento, el asilo espontáneo se considere con el mayor escepticismo. En Australia, por ejemplo, de aquellas personas que llegan de manera espontánea se dice que se han “saltado la cola”.

Nada de esto es un argumento para no involucrarse en el reasentamiento. Esta práctica puede representar una parte importante de las herramientas para proteger y asistir a los refugiados. Tiene el potencial de cumplir todas las funciones con las que lo asocia ACNUR. Pero lo que ha estado ausente es una base de conocimiento que pueda confirmar de manera empírica qué ha logrado el término general del “reasentamiento”. ¿A quiénes está ayudando en realidad —además de mantener a la industria del reasentamiento— y de qué manera? A medida que el reasentamiento gradualmente se reconceptualiza en términos más generales como “vías”, estas preguntas se convierten en algo más urgente.

Mejorar la base de evidencia

En comparación con otras áreas de los estudios sobre refugiados, ha habido una llamativa falta de investigación relacionada con el reasentamiento. Es una de las áreas con menos evidencia de la política de refugiados, y está dirigido en gran medida por la convicción, la costumbre y la cultura. Muy a menudo las políticas de reasentamiento se formulan a partir de precedentes históricos y cabildeo efectivo, en lugar de basarse en objetivos

definidos con claridad y caminos entendidos cuidadosamente para tener impacto.

Los detractores del reasentamiento por lo general recurren a afirmaciones no confirmadas de forma empírica: señalan que es un “factor motivador”, que atrae a los migrantes a países de acogida de la región de origen, y que la asistencia humanitaria en la región representa una alternativa más eficiente para el reasentamiento. Los defensores del reasentamiento hacen afirmaciones que establecen, por ejemplo, que el reasentamiento reduce la cantidad de llegadas espontáneas de solicitantes de asilo más allá de la región de origen y que refuerza el compromiso de los países de acogida en las regiones en vías de desarrollo con las normas de asilo. Algunas de estas afirmaciones, en ambos extremos, son necesariamente erróneas; el problema es que no han sido comprobadas.

Algunos documentos sucesivos de ACNUR han destacado la gama de funciones que cumple el reasentamiento. Y, sin embargo, ha habido muy poca investigación para demostrar si el reasentamiento realmente cumple con estos diferentes tipos de objetivos y, de ser así, cuándo. Pero con la investigación, estas supuestas funciones podrían probarse de forma empírica. Todos los objetivos del reasentamiento corresponden a hipótesis específicas y comprobables:

Función del reasentamiento + ejemplo de hipótesis comprobable
Solidaridad internacional y responsabilidad compartida – <i>influye en el comportamiento de los Estados de acogida</i>
Protección – <i>llega a los más vulnerables</i>
Uso estratégico – <i>aprovecha otras soluciones duraderas</i>
Comprensión del público – <i>conduce a un mayor apoyo público</i>
Abordaje de llegadas masivas – <i>evita la devolución por parte de los Estados de acogida</i>

Hasta ahora, la investigación sobre el reasentamiento se ha concentrado en tres grandes áreas. En primer lugar, se centra en informes descriptivos de la evolución de la política de reasentamiento. En segundo lugar, se enfoca en trabajar en la integración social de los refugiados reasentados. En tercer lugar, tiene en cuenta las dimensiones culturales

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

de la experiencia de reasentamiento. El organismo de trabajo actual ha dejado vacíos clave en áreas importantes. Desde un punto de vista metodológico, ha habido muy poca investigación cuantitativa o comparativa que pueda brindar información para la práctica. En cuanto al aspecto temático, hay algunos vacíos. La política rara vez se ha examinado: ¿cómo funciona la “industria del reasentamiento”, y cuáles son las relaciones de poder e intereses que sustentan las prácticas existentes, a nivel mundial, nacional y local? La economía requiere más trabajo: ¿qué explica la variación en los resultados para los refugiados reasentados? Desde el punto de vista temático antropológico, la mayor parte del trabajo existente se basa en un solo país en lugar de buscar comprender el reasentamiento por medio de un seguimiento de las trayectorias de los refugiados a lo largo de todo el proceso de reasentamiento.

Mejorar la coordinación

Además, las buenas políticas de reasentamiento requieren de la colaboración internacional para ser efectivas. Las contribuciones de reasentamiento de la mayoría de los países son, en sí mismas, una gota en el océano; en conjunto, tienen mayor probabilidad de marcar una diferencia. Sin embargo, el reasentamiento no cuenta con una coordinación adecuada a nivel internacional. Más allá de las Consultas Anuales Tripartitas de ACNUR, la mayoría de los Estados hace sus compromisos de reasentamiento con ACNUR sobre una base bilateral y no logran coordinar sus políticas de reasentamiento. Esto significa que el total de las contribuciones de reasentamiento no excede la suma de sus partes.

Para ser efectivo, el reasentamiento no puede concebirse como un elemento independiente del régimen general de refugiados, sino que debe ser un componente integral de una visión estratégica más amplia. Tiene que ser una parte de las respuestas integrales a situaciones específicas de refugiados alrededor del mundo, y se lo debe considerar junto con respuestas dentro de los

Estados de acogida en los países en vías de desarrollo y en el país de origen. Pero hasta ahora, no existe dicha estrategia global, y las conversaciones sobre el reasentamiento han tenido más que ver con la política del país de reasentamiento que con respuestas coherentes a situaciones específicas de refugiados.

Lo primero que se necesita es un objetivo colectivo para el reasentamiento. La función más obvia y única del reasentamiento es como ruta para salir del limbo. A excepción de los más vulnerables, sin duda, es justificable que los refugiados esperen en un país vecino dentro de su región de origen durante un cierto período. Pero después de un tiempo determinado, así sean 5 o 10 años, se convierte en algo cruel e inhumano. Dentro de una respuesta integral, el reasentamiento podría utilizarse de un modo más adecuado como parte de esa función de “ruta para salir del limbo” a través de la cual la comunidad internacional coordina un final para las situaciones prolongadas de refugiados.

El segundo elemento que se necesita, sin embargo, es un “agente” de reasentamiento más proactivo. Por el momento, cada gobierno determina sus prioridades de reasentamiento, y ACNUR los apoya para alcanzar estos objetivos. Una opción más coherente sería una visión estratégica liderada por ACNUR para lograr que el reasentamiento sea un componente de las respuestas integrales a situaciones específicas de refugiados. Un lugar lógico para la elaboración de dicho papel podría ser el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados² que se desarrolla como parte del proceso del Pacto Mundial.

Alexander Betts alexander.betts@qeh.ox.ac.uk
Profesor de Migraciones Forzadas y Asuntos Internacionales y Director del Centro de Estudios sobre los Refugiados, Universidad de Oxford
www.rsc.ox.ac.uk

1. Betts A y Collier P (marzo de 2017) *Refuge: Transforming a Broken Refugee System* [Refugio: transformar un sistema de refugiados], Penguin Allen Lane

2. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, A/RES/71/1, Anexo 1, párr. 18
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N16/285/49/PDF/N1628549.pdf?OpenElement>

Opciones para acceder a RMF

- Lea cada edición en línea ya sea el número completo en pdf o artículos individuales en formato html o pdf: www.fmreview.org/es
- Solicite una copia impresa de la revista complete o de su corresponsiente resumen: www.fmreview.org/es/solicitar/impresa

- Suscríbase a nuestras alertas por correo electrónico (con enlaces a los artículos en línea): www.fmreview.org/es/solicitar/alertas
- Síguenos en Twitter @RMFrevista o Facebook www.facebook.com/RMFrevista

Minisección

Los riesgos tras la deportación y su seguimiento

Las personas a las que se deniega su solicitud de asilo suelen ser deportadas a su país de origen. Sin embargo, poco se sabe acerca de lo que les ocurre durante ese viaje de retorno, cuando llegan al país al que han sido deportadas y durante las semanas y meses siguientes. Los deportados, por lo general, quedan fuera de nuestra vista y, por tanto, pronto fuera de nuestra mente también. Pero muchos de ellos son vulnerables y se enfrentan a considerables riesgos tras su deportación, entre los que se encuentran la pérdida de sus pertenencias, la falta de documentación identificativa, la indigencia, el desamparo, el trauma, la depresión, el suicidio, la extorsión, la detención, y un trato inhumano y degradante, que son indicadores de que en algunos casos la deportación es en realidad una devolución.

Los artículos de esta minisección examinan cuatro casos:

- los solicitantes de asilo que no lo consiguieron y son deportados a la República Democrática del Congo, Sri Lanka y Eritrea
- los riesgos para los que en su día fueron menores no acompañados cuando son deportados a Afganistán
- los solicitantes de asilo que no lo han conseguido y han sido deportados a Uganda
- el destino de las personas retornadas a Turquía bajo el acuerdo entre este país y la UE.

Basándose en las percepciones sobre el terreno, los cuatro artículos evidencian la necesidad de que se realice un seguimiento independiente de los casos tras la deportación.

Esta minisección también se encuentra disponible como un PDF independiente en www.fmreview.org/es/reasentamiento/tras-deportacion.pdf. Le animamos a que la utilice y la difunda ampliamente.

Los riesgos tras la deportación para los solicitantes de asilo fallidos

Jill Alpes, Charlotte Blondel, Nausicaa Preiss y Meritxell Sayos Monras

¿Qué les sucede a las personas deportadas después de que sus solicitudes de asilo se rechacen? Pese a que muchas son deportadas aun cuando eso les pondrá en peligro desde el momento en que lleguen a su país de origen escasean los procesos de seguimiento y supervisión de los resultados de las deportaciones.

Las personas a las que se les deniega el asilo son vulnerables cuando, como consecuencia, se las deporta a su país de origen. En algunos lugares, el simple hecho de solicitar asilo en otro país se considera un acto de traición y pone al solicitante en graves peligros. Los que se exiliaron como menores no acompañados son vulnerables por su falta de familiaridad con los países a los que son devueltos. Además, los mecanismos de cooperación entre la inmigración, la policía, los servicios de inteligencia de los países que les deportan y de los de origen para facilitarles documentos de viaje de emergencia pueden menoscabar la confidencialidad de las solicitudes de asilo¹.

El principio de *no devolución* prohíbe enviar a los solicitantes de asilo o deportados

de vuelta a un país en el que se considere que su vida y sus libertades se encuentran bajo amenaza, aunque varios países de la UE siguen enviando de vuelta a países en los que los ex solicitantes de asilo ya han sido perseguidos. Un grupo de estudiantes de Ciencias Po ha desarrollado una metodología para revisar las pruebas de los riesgos a los que los solicitantes de asilo rechazados se enfrentan tras su deportación y han encontrado evidencias de extorsión, persecución y encarcelamiento, entre otros, en la República Democrática de El Congo (RDC), Sri Lanka y Eritrea².

De regreso a la RDC, Sri Lanka y Eritrea

En los siete años previos a 2015³ Francia deportó a 590 ciudadanos congoleños cuyas

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

solicitudes de asilo habían fracasado. Las autoridades congoleñas pueden considerar la solicitud de asilo como un acto de traición, y casi todos los solicitantes retornados a los que la organización Justice First realizó un seguimiento en 2011 fueron encarcelados, torturados, obligados a pagar un rescate, violados o víctimas de acoso sexual⁴.

Un estudio del Ministerio del Interior británico halló que las personas a las que se repatriaba a la RDC eran sistemáticamente citadas ante la Oficina de Migración congoleña a su llegada al aeropuerto y a veces interrogadas por la Agencia Nacional de Inteligencia en Kinshasa. Estas personas se enfrentan a múltiples amenazas, desde la extorsión —con cifras que van desde 6000 a 25 000 dólares— hasta la prisión sin acceso a un abogado y en unas condiciones de detención pobres. A algunas personas las han obligado a firmar un documento en el que declaraban que habían salido del aeropuerto sin ningún problema pero fueron arrestadas en su casa unas pocas horas más tarde. Cuando la misión de las Naciones Unidas MONUSCO intentó intervenir —de manera excepcional—, las autoridades congoleñas dijeron que no era posible que se hubiese detenido a nadie⁵.

Sri Lanka ocupa el puesto número cinco en la clasificación de solicitudes de asilo rechazadas en Francia. A pesar de los informes publicados en 2012 por organizaciones como Human Rights Watch, Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura (ACAT) y Freedom from Torture, que incluyen denuncias de extorsión, encarcelamientos arbitrarios y tortura⁶, Francia ha enviado a 750 personas de vuelta a Sri Lanka en los últimos siete años. Los informes muestran que a menudo son detenidas en el aeropuerto o en casa unos días después de su retorno y permanecen en prisión entre una semana y seis meses. ACAT ha demostrado que a los tamiles de Sri Lanka deportados los torturaban a su regreso con el objetivo de obligarlos a confesar su supuesta relación con los Tigres de Liberación del Eelam Tamil; y la organización Tamils Against Genocide confirma que el mero hecho de haber pasado tiempo en un país occidental constituye en sí un riesgo de cara a las autoridades locales.

Aunque la situación para los eritreos cambió en 2016 cuando se incrementaron las tasas de aceptación de las solicitudes de asilo en Francia y su inclusión en los programas de reubicación a nivel europeo, Francia ha rechazado 2250 solicitudes de asilo y ha deportado a 350

eritreos en los últimos siete años. Los estudios realizados por ACNUR y Human Rights Watch en 2009 y 2014 hallaron que el mero hecho de haber salido de Eritrea expone al migrante y a su familia a investigaciones, represalias y malos tratos. Las autoridades eritreas sospechan que la gente que ha buscado asilo en otros lugares habría citado la persecución en Eritrea como base para solicitar asilo, o sospechan que habrían alentado a los grupos de la oposición desde el extranjero. Al mismo tiempo, fuentes británicas mantuvieron en 2011 que la gente que busca asilo también es sospechosa ante las autoridades de haber salido de Eritrea de forma ilegal, lo que les supone una razón más para ser investigados y para que puedan sufrir represiones y persecución. Es frecuente que, cuando llegan, mantengan a los eritreos repatriados encerrados en celdas abarrotadas en condiciones pobres. Amnistía y ACNUR han denunciado detenciones arbitrarias, encarcelamientos injustificados y casos de maltrato, tortura y muerte. Son numerosos los casos de detención. Las personas enviadas de vuelta desde Malta en 2002 y desde Libia en 2004 fueron detenidas a su llegada y torturadas, y algunas muy probablemente asesinadas. Según la Relatora Especial de la ONU sobre los derechos humanos en Eritrea, los solicitantes de asilo cuyas solicitudes son rechazadas “por lo general, desaparecen tras su retorno”⁷. A pesar de tener conocimiento de estas violaciones de los derechos humanos, no parece que esto disuada a Europa de cooperar con el régimen bajo los términos del Proceso de Jartum, que busca que los retornos sean más fáciles.

El retorno para los migrantes cuyas solicitudes de asilo son rechazadas es problemático también en otros países. La organización no gubernamental francesa Anafé ha registrado casos de detenciones arbitrarias en Guinea-Conakri y Chad; una organización irlandesa y varios periódicos británicos han confirmado que los deportados sudaneses han sido asesinados a su regreso a Jartum. Otras organizaciones han mencionado riesgos similares en Irán.

La necesidad de un seguimiento

En algunos países los solicitantes de asilo fallidos corren el riesgo de sufrir graves violaciones de los derechos humanos cuando regresan. La decisión de deportarlos puede, por tanto, constituir una devolución. Sin embargo, los Estados y las organizaciones internacionales no recopilan de manera sistemática información

sobre la situación en lo que se refiere a los derechos humanos de los solicitantes de asilo fallidos que han sido retornados de manera forzada. Un seguimiento tras la deportación ayudaría a mejorar la política de los refugiados por lo menos de tres modos: en primer lugar, al permitir ofrecer apoyo a los solicitantes de asilo que sean deportados; en segundo lugar, ayudando a identificar y documentar en qué se basan los temores de los solicitantes de asilo que son retornados forzosamente; y, en tercer lugar, ofreciendo conocimientos válidos para realizar informes con Información sobre el País de Origen.

Una política migratoria efectiva debe estar basada en la evidencia. En la actualidad, los encargados de la formulación de políticas no saben qué ocurre con los deportados una vez que regresan a sus países de origen. Aun cuando los riesgos tras la deportación no estén al mismo nivel que los de la devolución, los Estados que deporten tienen la responsabilidad política de evitar dejar a la gente expuesta a sufrir extorsión, confiscación de sus bienes, interrogación, intimidación y detenciones arbitrarias.

Jill Alpes m.j.alpes@gmail.com

Investigadora postdoctoral, Vrije Universiteit Amsterdam www.vu.nl; Investigadora visitante, CERI Sciences Po Paris

Charlotte Blondel charlotte.blondel@sciencespo.fr

Nausicaa Preiss nausicaa.preiss@sciencespo.fr

Meritxell Sayos Monras

meritxell.sayosmonras@sciencespo.fr

Sciences Po Paris www.sciencespo.fr/en

1. Véase también Alpes M J y Sørensen N N (2016) *Post-deportation risks: People face insecurity and threats after forced returns* [Los riesgos tras la deportación: la gente se enfrenta a la inseguridad y a amenazas tras los retornos forzados], Resumen de políticas del Instituto Danés de Estudios Internacionales <http://bit.ly/DIIS-alpes-sorensen>

2. Queremos dar las gracias a Marie Conciatori, Suzanne Seiller y Janine Uhlmannsieck por su implicación en el proyecto de investigación "Airport casualties: migration control and human rights in countries of origin" [Bajas en el aeropuerto: control de la migración y derechos humanos en el país de origen] (de octubre de 2014 a mayo de 2015). Para consultar los datos, véase (2015) "Post-deportation risks: Criminalized departure and risks for returnees in countries of origin" [Riesgos tras la deportación: partidas criminalizadas y riesgos para los retornados en los países de origen] en la sección de "Resources" [Recursos] en www.refugeelaidinformation.org/post-deportation-monitoring-network

3. EUROSTAT (2015) *Third country nationals returned following an order to leave – annual data (rounded) and First instance decisions on applications by citizenship, age and sex: Annual aggregated data (rounded)*. [Ciudadanos de terceros países retornados tras una orden de salida - datos anuales (completos) y Decisiones de primera instancia sobre solicitudes de ciudadanía, edad y sexo: datos agregados anuales (completos)]. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/>

4. Ramos C (2011) *Unsafe Return: Refoulement of Congolese Asylum Seekers* [La devolución de los solicitantes de asilo congoleños], Justice First <http://bit.ly/Ramos2011>

5. Reino Unido: Ministerio del Interior (2012) *Democratic Republic of the Congo: Report of a Fact Finding Mission to Kinshasa Conducted between 18 June 28 June 2012*, p33 [La República Democrática del Congo: Informe de una Misión para hallar hechos en Kinshasa realizada entre el 18 de junio y el 28 de junio de 2012, pág. 33] www.refworld.org/docid/538871264.html

6. Freedom from Torture (2012) *Sri Lankan Tamils tortured on return from the UK* [Los tamiles de Sri Lanka torturados a su regreso del Reino Unido] www.refworld.org/docid/505321402.html; Human Rights Watch (2012) *UK: Halt Deportations of Tamils to Sri Lanka* [Reino Unido: Cesar deportaciones de tamiles a Sri Lanka] www.refworld.org/docid/50be8352.html

7. (28 de mayo de 2013) *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en Eritrea*, Sheila B. Keetharuth (A/HRC/23/53) <http://bit.ly/HRC2013-Eritrea>

Los riesgos que se encuentran tras una expulsión forzada: las experiencias de retorno de los jóvenes afganos

Emily Bowerman

Nuevos estudios documentan los resultados de los jóvenes solicitantes de asilo que han sido expulsados de forma forzada del Reino Unido y enviados de vuelta a Afganistán. Sus conclusiones subrayan tanto las dificultades a las que se enfrentan los retornados como la necesidad de que se lleve a cabo un seguimiento constante.

A lo largo de los últimos nueve años el Reino Unido ha llevado a cabo la expulsión forzada¹ a Afganistán de 2018 jóvenes afganos que llegaron como menores no acompañados solicitantes de asilo y que pasaron su adolescencia y su periodo formativo bajo su

sistema asistencial. Se les devuelve a situaciones que a menudo son precarias y peligrosas.

Hace unos años los estudios preliminares realizados por la red de apoyo al refugiado Refugee Support Network (RSN, por sus siglas en inglés) con sede en Reino Unido revelaron

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

algunos de los retos claves para este grupo de jóvenes que se enfrentaban al retorno forzoso². Estos retos se vieron exacerbados en primer lugar por la abrupta transición de ser niños a los que “cuidaban” a ser solicitantes de asilo fallidos y adultos con derechos limitados, todo ello de un día para otro; y, en segundo lugar, por la falta de contacto y de enfoques conjuntos entre el sector de la ayuda a los refugiados y solicitantes de asilo en el Reino Unido mientras están allí y con el sector de desarrollo internacional tras su retorno a su país de origen. En una de las fases más precarias de su trayectoria vital, los solicitantes de asilo que habían sido menores no acompañados se encontraron con que los dejaron desamparados y tenían que enfrentarse a un futuro incierto.

En respuesta a esto, RSN estableció su programa Youth on the Move (Jóvenes en movimiento) para dar apoyo a solicitantes de asilo que habían sido menores no acompañados que no habían conseguido protección como refugiados y que ahora se enfrentaban a una posible expulsión forzada de vuelta a Afganistán. Los objetivos finales y a largo plazo del programa eran que ninguno de los que habían sido menores no acompañados se quedara solo y sin apoyo ante una potencial expulsión forzada de vuelta a Afganistán, y también realizar estudios para llevar a cabo un seguimiento de los resultados de estos jóvenes con el fin de desarrollar un enfoque con más fundamento y más compasivo en el Reino Unido. Tras el acuerdo anunciado en octubre de 2016 entre la UE y el Gobierno afgano que obligaba a este último a recibir a muchos más solicitantes de asilo rechazados, las pruebas acerca de la realidad sobre el terreno para los retornados son más necesarias que nunca.

Investigar los resultados

Durante un periodo de 18 meses entre 2014 y 2015, RSN supervisó sistemáticamente qué ocurría con los solicitantes de asilo que habían llegado cuando eran menores y que habían sido expulsados de manera forzosa a Afganistán al cumplir los 18 años, documentó sus experiencias y por primera vez llenó un vacío vital en cuanto a pruebas se refiere en la evaluación de su reintegración, seguridad y protección, educación, empleo, salud y bienestar³. Llevamos a cabo 153 entrevistas semiestructuradas en profundidad con veinticinco jóvenes que habían sufrido expulsiones forzadas por el Reino Unido⁴.

Nuestro primer reto durante el proceso de investigación consistió en establecer contacto con los jóvenes en proceso de retorno. Cuarenta y cinco jóvenes fueron remitidos al oficial de seguimiento de RSN en Kabul en el momento de la expulsión forzada, aunque dieciséis de ellos no se pusieron en contacto con él y no se pudo contactar con ellos después de su retorno. No se sabe por qué estos jóvenes no quisieron o no pudieron ponerse en contacto con el oficial de seguimiento pero resulta preocupante que fuese imposible encontrar a un número tan significativo de jóvenes retornados (36 % del total de remitidos).

El segundo reto fue mantener el contacto con los retornados para facilitar varias entrevistas a lo largo del periodo de investigación. Seis de los jóvenes abandonaron Afganistán durante el proceso de investigación y otros doce se mudaron de Kabul. Cuando fue posible, se llevaron a cabo exhaustivas entrevistas telefónicas en profundidad o por Skype con jóvenes que ya no estaban en Kabul. En el caso de once de estos jóvenes, el contacto cesó antes de que finalizara el proceso de investigación porque los datos de contacto de los que disponía el programa ya no servían y su paradero o bienestar sigue siendo una incógnita. Puede que algunos hayan ocultado sus nuevos datos de contacto de forma deliberada por razones de seguridad.

A lo largo del estudio, estaba claro que muchos de los jóvenes querían ocultar el hecho de haber estado en el Reino Unido por sí, por ejemplo, su retorno se considerase un fracaso o se relacionase con la delincuencia y su supuesta occidentalización, lo que a su vez afectaría a su capacidad de asegurarse un trabajo y una vivienda y de volver a conectar con su familia. Cuando viajaban a zonas controladas por los talibanes en particular, no querían que les escucharan hablar inglés o que vieran que tenían contactos internacionales en sus teléfonos. La seguridad de los jóvenes es fundamental y no se les debería presionar para que mantengan el contacto si eso supusiera ponerlos en peligro.

Hallazgos y resultados del estudio

Además de identificar al importante número de jóvenes retornados que habían vuelto a marcharse de Afganistán, el estudio destacó un abanico de retos interconectados a los que se enfrentan los que fueron solicitantes de asilo menores tras su expulsión forzada a Afganistán. Entre ellos se incluyen los siguientes:

- El impacto de que las relaciones familiares o las redes sociales hayan desaparecido o se hayan visto debilitadas.
- El miedo a que el estigma y la discriminación les impidan crear nuevas redes sociales, y eso a su vez aumente su nivel de aislamiento.
- Los retos a la hora de acceder a la ayuda institucional y la confianza en la asistencia humanitaria ad hoc de la gente en el Reino Unido.
- La inseguridad y la victimización generalizadas debido a cuestiones relacionadas con la solicitud de asilo original o con su identidad como retornados.
- La casi imposibilidad de continuar con sus estudios tras el retorno forzoso debido a su coste, la priorización de ganar dinero para subsistir, la falta de formación afgana y la irrelevancia de los estudios cursados en el Reino Unido.
- La dificultad de encontrar un trabajo sostenible y su impacto en la capacidad de los jóvenes retornados para sobrevivir o quedarse en Afganistán.
- Problemas de salud mental y de deterioro prolongado del bienestar emocional, con dificultades concretas para aquellos cuyos cuidados especializados y medicación fueron interrumpidos durante la expulsión.
- Un acceso limitado a la ayuda esencial y a los cuidados sanitarios.

Más de tres cuartas partes de los jóvenes a los que se les realizó el seguimiento señalaron la falta de seguridad como una cuestión crítica. Siete de ellos denunciaron incidentes en los que ellos u otros retornados cercanos a ellos habían sido tomados como objetivos por el mero hecho de ser retornados. Uno de estos jóvenes se encontraba especialmente afligido cuando nos dijo lo siguiente:

“Solo he hecho un amigo aquí. [...] Él me dijo que no podía quedarse, que iba a volver a la UE. Le dije que no se fuera pero los talibanes lo detuvieron de camino a Irán... y lo mataron porque llevaba encima toda su documentación internacional y su tarjeta bancaria. Lo mataron cortándole la cabeza y lo dejaron en la calle”.

Los siguientes pasos

Hacen falta más estudios acerca de los resultados del retorno para generar datos sólidos sobre las realidades en torno a él para aquellos que han pasado tiempo en

el Reino Unido como solicitantes de asilo. La prueba del valor de dichos datos está en la mención del informe de investigación de RSN *After Return* (“Tras el retorno”) en las directrices de ACNUR para evaluar las solicitudes de asilo afganas y en el uso del informe por los abogados que representan a los que fueron menores no acompañados que ya han cumplido 18 años pero que siguen dentro del proceso de asilo del Reino Unido.

Nuestra esperanza es que se sigan reconociendo debidamente los riesgos de sufrir persecución a los que se enfrentan los jóvenes por el simple hecho de ser retornados, con independencia del contenido de sus solicitudes de asilo originales. En la actualidad resulta significativo que nos estemos centrandos en traer a los menores no acompañados al Reino Unido desde Calais o desde otras zonas de la Unión Europea. Es importante que todos los implicados — encargados de la formulación de políticas, grupos de presión que luchan para que se traiga a más menores no acompañados al Reino Unido, y los abogados que les representan en sus casos de asilo— sean conscientes de que, a menos que el menor tenga una buena representación legal en una primera instancia, los resultados de las expulsiones forzadas experimentadas por los jóvenes afganos podrían ser los mismos para ellos también.

Asimismo, es importante ayudar a los jóvenes al final del proceso de asilo a acceder a la asistencia jurídica, práctica y psicosocial y a hacer planes de emergencia cuando sea necesario y cuando todas las opciones de quedarse se hayan agotado, ante la posibilidad de un retorno forzado. En un intento de reunir lo que hemos aprendido sobre la asistencia a la gente joven al final del proceso en el Reino Unido y sobre la vida tras el retorno, hemos creado una guía para otros profesionales como un paso para reducir la brecha que separa a las organizaciones de refugiados con sede en Reino Unido y al sector de desarrollo internacional, con vistas a mejorar la ayuda que se brinde a los jóvenes que atraviesan estos dos contextos en sus viajes migratorios⁶.

Emily Bowerman

ebowerman@refugeesupportnetwork.org

Directora de programa, Refugee Support Network
www.refugeesupportnetwork.org

1. El término “deportación” se utiliza comúnmente para referirse a la partida ejecutada o que se puede ser ejecutada por el Estado de una persona que no es ciudadana del país. Sin embargo, la deportación es un término específico que el Gobierno del Reino

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

Unido emplea para referirse a las personas cuya expulsión del país se va a hacer “por el bien público”, a menudo con relación a una pena por un delito que conlleva una pena de prisión. “Expulsión forzada” es, por tanto, un término preferible para referirnos a estos jóvenes afganos.

2. Gladwell C (2013) “Ya no es un niño: del Reino Unido a Afganistán”, *Revista Migraciones Forzadas* número 44 www.fmreview.org/es/detencion/gladwell

3. Véase Refugee Support Network (abril de 2016) *After Return: documenting the experiences of young people forcibly removed to Afghanistan* [Tras el retorno: documentación de las experiencias de los jóvenes que ha sufrido una expulsión forzada a Afganistán]

www.refugeesupportnetwork.org/resources/after-return

4. Las entrevistas fueron realizadas en Kabul por el oficial de seguimiento de RSN y otros tres miembros de la plantilla de personal que realizaron visitas sobre el terreno para respaldar el proceso de investigación.

5. ACNUR (2016) *Directrices de elegibilidad del ACNUR para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo de Afganistán* www.refworld.org/docid/570f96564.html

6. www.refugeesupportnetwork.org/resources/ARE-practitioner-guide

Un retorno sombrío: los riesgos tras la deportación a Uganda

Charity Ahumuza Onyoin

Ni el Reino Unido ni Uganda hacen un seguimiento de lo que ocurre ni durante ni tras la deportación con los solicitantes de asilo ugandeses fallidos, a pesar de que hay pruebas de violencia y graves abusos de los derechos humanos.

Aunque se suele alabar a Uganda por ser una fuente de estabilidad en una región problemática, las violaciones de los derechos humanos son endémicas y van desde las detenciones violentas de los líderes de la oposición y la detención de periodistas hasta la tortura de civiles a manos de los agentes de seguridad¹. Y la homofobia y la persecución de las minorías sexuales siguen siendo elevadas a pesar de que en 2014 se anuló la ley contra la homosexualidad. Muchos ugandeses buscan asilo en el extranjero, alegando también persecución por sus opiniones políticas y su orientación sexual.

Desde 2006 Refugee Law Project (RLP), un proyecto para llegar hasta la comunidad promovido por la Facultad de Derecho de la Universidad de Makerere, en Uganda, ofrece apoyo tras la deportación a los retornados ugandeses, la mayoría procedentes del Reino Unido. A menudo, RLP recibe avisos por parte de organizaciones y actores de la sociedad civil en el país que se encarga de llevar a cabo la deportación en los que les informan de que alguien ha sido “expulsado” o de que su expulsión ha sido programada². La información incluye el nombre de la persona y su número de teléfono, la línea aérea y la hora de llegada prevista. En todos los casos se busca el consentimiento de la persona antes de compartir dicha información y cuando puede, RLP se pone en contacto con ella antes de su salida programada. Aunque al principio los funcionarios de inmigración ugandeses recelaban de la función de RLP

en la recepción de los deportados, ahora reconocen su papel crucial y, a veces, les derivan a algunos para que les ayuden.

Los riesgos para los deportados empiezan cuando llegan al aeropuerto, donde son susceptibles de ver vulnerados sus derechos y sufrir violencia física por parte de los agentes estatales, y continúan durante su reunificación con sus familiares y amigos. Durante su reintegración en la sociedad ugandesa pueden estar expuestos a riesgos sociales, económicos, psicosociales y a una persecución constante.

La llegada al aeropuerto

“Afligidos” y “alterados” son las dos palabras más comúnmente empleadas por RLP y los funcionarios de inmigración para describir el aspecto de los deportados a su llegada. Aunque muchos desearían llegar de manera “silenciosa”, más bien ocurre lo contrario. Al desembarcar, al deportado —tal vez escoltado o no por agentes del Estado que le deporta pero frecuentemente exhausto, traumatizado y, a veces, herido— se le entrega a la oficina de inmigración para una entrevista con los funcionarios correspondientes. Se registran sus datos personales y tienen que pasar por lo que se conoce como un “interrogatorio rutinario”. Durante este proceso, en el mismo aeropuerto se registran en una base de datos de inmigración los detalles de su deportación y sus contactos en Uganda.

Este proceso es profundamente problemático. En primer lugar hace que los deportados —y sus contactos— queden



Activistas y grupos de derechos humanos de Nigeria protestan contra las deportaciones de Gran Bretaña a Nigeria, enero de 2017.

expuestos a sufrir detenciones, tortura y acoso especialmente en los casos en que la solicitud de asilo de una persona se basaba en el miedo a la persecución por razones políticas o de orientación sexual³. En segundo lugar, traumatiza aún más a estas personas, la mayoría de las cuales ya han estado detenidas durante semanas o meses antes de su deportación. Por último, en ausencia de representación legal es difícil garantizar que no se emplee la fuerza o la coacción cuando alguien no esté dispuesto a hablar con los funcionarios de inmigración.

Reunificación con familiares o parientes

Tras el interrogatorio, los funcionarios de inmigración a menudo preguntan a los deportados si tienen amigos o parientes a los que quieran llamar y entonces contactan con ellos de su parte. Ahí es cuando los funcionarios informan al deportado de que hay un representante de RLP en el aeropuerto con el que pueden hablar si lo desean. A menudo son reacios a contactar con sus familiares y amigos y algunos incluso se han negado a reunirse con el personal de RLP a pesar del contacto inicial y de la confianza establecida antes de su deportación.

La reticencia a contactar con familiares y amigos a menudo parte del temor a poner en peligro o a decepcionar a la familia o de temer por su seguridad personal. Una mujer que voló al Reino Unido tras haber sido atacada en distintas ocasiones después de que su familia descubriera que mantenía una relación con otra mujer fue deportada a Uganda más

tarde. No podía volver con su familia y tenía miedo de contactar con su pareja por temor a que esto las pusiera en peligro a las dos. Además, se sentía profundamente decepcionada consigo misma porque sentía que le había fallado a su pareja (que era quien lo había arreglado todo para que ella pudiera salir del país). Como consecuencia, vivía en una zona remota en la que podía ocultar su identidad y solo accedió a la asistencia psicosocial de RLP cuando se le pudo organizar un transporte discreto desde su domicilio hasta las instalaciones

de la organización.

En algunos casos en los que alguien había pedido asilo por su orientación sexual, en el momento de su deportación resulta que su historia se había publicado en los periódicos ugandeses y también en Internet. Esto no solo les pone en peligro a ellos sino también a las organizaciones y responsables que les ofrecen asistencia.

En los casos en los que el deportado no les da ningún contacto o en los que los parientes viven demasiado lejos como para recogerles en el aeropuerto, en teoría es responsabilidad de la oficina de inmigración encargarse de su transporte al destino deseado, pero en la práctica rara vez hay presupuesto para eso. En esos casos el deportado se quedará detenido por la Policía en el aeropuerto hasta que haya fondos disponibles. Mantener a un deportado en las mismas instalaciones en las que se detiene a los delinquentes no solo es una práctica inaceptable sino también inhumana y degradante para el retornado.

A veces, a los deportados se les retorna en mal estado de salud por culpa de la tortura y de las agresiones sufridas antes y durante la deportación. Cuando los escoltas del país que le deporta han sido quienes han ejercido violencia contra él, los funcionarios de inmigración ugandeses no han podido amonestar a dichos escoltas y los deportados no disponen de ningún mecanismo de quejas para denunciar los casos de uso desproporcionado de la fuerza durante los vuelos de retorno. Y lo que es peor, no se les proporciona atención médica. En una ocasión una deportada que llegó

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

desde el Reino Unido con los brazos y piernas visiblemente hinchados por lo apretadas que llevaba las esposas, con magulladuras en los labios por los golpes y a la que le habían arrancado mechones de pelo de un tirón por la fuerza que habían empleado para arrastrarla fue entregada a los funcionarios de inmigración y luego al personal de RLP. Los funcionarios de inmigración no protestaron ni llamaron la atención a los escoltas británicos de ninguna manera. RLP solo pudo correr con los gastos médicos mientras que sus intentos de emprender acciones legales contra los escoltas británicos fracasaron⁴. El trato recibido por parte de los funcionarios del país que deporta constituye un conjunto de infracciones aunque la pasividad de los agentes estatales ugandeses en esos casos también supone una violación del deber del Estado de hacer que se cumplan las obligaciones en lo que respecta a los derechos humanos de los ciudadanos.

Reintegración

La reintegración en la comunidad resulta extremadamente difícil en algunos casos, en especial en aquellos en los que no se cuenta con apoyo familiar alguno. Uganda no dispone de un programa de seguimiento o de integración tras la deportación respaldado por el Estado, y RLP es la única organización que ofrece asistencia legal y psicosocial a los deportados. Entre sus necesidades inmediatas se hallan el tener un lugar en el que quedarse, dinero para su sustento diario, y asistencia médica para los que han sido heridos durante su expulsión y para los que ya tenían algún problema médico. Algunos deportados sufren traumas y depresión, lo que puede suponerles graves problemas de salud mental si no se les atiende.

RLP y algunas organizaciones civiles de carácter social del país que lleva a cabo la deportación intentan mantener el contacto con los deportados y ofrecerles la asistencia necesaria. Sin embargo, la escasez de recursos y los problemas de seguridad para el personal les limitan. Para los supervivientes de la violencia sexual y las víctimas de la tortura, RLP ha descubierto que formar grupos de apoyo ofrece una ayuda entre iguales que resulta muy útil y que aumenta la resiliencia. Este enfoque podría explorarse para los deportados.

Algunos deportados vuelven a preocuparse por su seguridad. En una ocasión RLP se topó con una persona en el aeropuerto que había sido deportada hacía un mes desde el Reino Unido y que ahora se dirigía a otro país en

busca de asilo. El hecho de que alguien esté dispuesto a someterse de nuevo al terrible proceso de buscar asilo aun a riesgo de ser deportado refleja una historia que va más allá de las circunstancias en las que vivía antes de abandonar su país y tras su retorno.

Conclusión

El futuro es sombrío para muchos deportados a su regreso a Uganda y los procesos que deben soportar cuando llegan exacerban aún más esta situación. RLP en Uganda y las organizaciones civiles de carácter social de los países que deportan les ofrecen un atisbo de esperanza que puede desaparecer por unos recursos inadecuados y las amenazas contra su seguridad. Además, numerosos casos se quedan sin apoyo debido a que el aviso llega tarde, a que los vuelos llegan por la noche o simplemente porque no hay información. Aunque los Estados que deportan mantienen que nadie corre peligro de ser torturado o de sufrir otros tratos inhumanos, los testimonios de primera mano demuestran lo contrario. Y lo que es aún peor, esos mismos Estados a menudo no realizan un seguimiento de lo que ocurre tras la deportación, y Uganda no dispone de un mecanismo de seguimiento oficial que ofrezca a los individuos la asistencia que tanto necesitan. Hemos de prestar a la práctica de la deportación y sus ramificaciones la atención que merecen a través de una documentación constante y sistemática o, de lo contrario, continuarán produciéndose de manera incesante violaciones de los derechos humanos.

Charity Ahumuza Onyoin

c.ahumuza@refugeelawproject.org

Directora de programa de Access to Justice (Acceso a la Justicia), Refugee Law Project, Facultad de Derecho, Universidad de Makerere: www.refugeelawproject.org

1. Comisión de Derechos Humanos de Uganda (UHRC, por sus siglas en inglés) *18º Informe Anual 2015*, pág. 7 <http://uhrc.ug/reports> y octubre de 2016 Informe del Examen Periódico Universal de UHRC, pág. 6 <http://uhrc.ug/uganda-human-rights-commission-upr-report>
2. Normalmente a través de la Red de Seguimiento tras la Deportación: ver cuadro de la página 87 y www.refugeelawproject.org/post-deportation-monitoring
3. Dolan C, Schuster L & Merefeld M (2012) "The Impact of Deportation: Some Reflections on Current Practice" [El Impacto de la deportación: algunas reflexiones sobre las prácticas actuales]. www.refugeelawproject.org/files/briefing_papers/The_Impact_of_Deportation.pdf
4. A RLP le encantaría recibir información sobre buenas prácticas en este área, por ejemplo, mediante el establecimiento de grupos de trabajo independientes o la implicación de organismos regionales o internacionales.

El acuerdo UE-Turquía: ¿Qué ocurre con la gente retornada a Turquía?

Sevda Tunaboylu y Jill Alpes

Las personas que regresan a Turquía bajo el acuerdo entre este país y la UE son detenidas y corren el riesgo de ser deportadas de nuevo sin tener acceso a asistencia jurídica y a protección internacional.

El 18 de marzo de 2016 Turquía y la Unión Europea (UE) hicieron una declaración conjunta. Los líderes políticos acordaron el retorno a Turquía de la gente que había cruzado a las islas griegas a través de canales irregulares y también acordaron evitar la llegada de nuevos solicitantes de asilo por tierra o por mar a cambio de la liberalización de los requisitos para los visados de la UE para los ciudadanos turcos, de ayuda financiera y de un programa de reasentamiento para los sirios desde Turquía a la UE (basado en la política de que hasta que no quede una plaza libre, no puede entrar otra persona). El acuerdo ha sido criticado por los investigadores y las organizaciones de derechos humanos por menoscabar el acceso a unos procedimientos de asilo justos y eficientes. Su capacidad para contener la inmigración irregular también ha sido cuestionada¹. Por último, a ninguna organización independiente se le ha encargado la tarea de hacer un seguimiento de la situación de los derechos humanos de los individuos que son retornados bajo este acuerdo.

Personas en Grecia en peligro de deportación

La tramitación de las solicitudes de asilo de la mayoría de las personas en Grecia que están en peligro de ser deportadas a Turquía siguen pendientes. Por lo que, a pesar de la importancia simbólica del acuerdo UE-Turquía, a fecha de 9 de enero solo 777 personas (predominantemente hombres) habían sido retornadas a Turquía desde las islas griegas de Lesbos, Chios, Kos y Samos a lo largo de nueve meses. La mayoría eran pakistaníes (404), seguidos por argelinos (72), afganos (64) y sirios (42)².

Los solicitantes de asilo en Grecia pueden ser retornados a Turquía en cuatro supuestos: primero, cuando no solicitan asilo o retiran la solicitud en Grecia; segundo, cuando la gente en tránsito opta por un retorno asistido; tercero, cuando la solicitud de asilo ha sido denegada; y cuarto, cuando la solicitud de

asilo se considera “inadmisible” por cuestiones formales en Grecia, es decir, porque Turquía se considere “un primer país de asilo seguro” (en el que una persona haya obtenido el reconocimiento como refugiada o goce de cualquier otro modo de suficiente protección) o un “tercer país seguro” (que Turquía pueda ofrecer protección a la persona retornada). Aunque las autoridades griegas declaran que 39 sirios se han ofrecido “voluntarios” para ser retornados a Turquía y que 521 ciudadanos no sirios lo fueron porque no habían manifestado su deseo de solicitar asilo (o habían retirado su solicitud) ACNUR (la Agencia de la ONU para los Refugiados), Amnistía Internacional además de periodistas e investigadores han documentado graves problemas para que la gente acceda al asilo en Grecia. La legalidad de los retornos cuando las solicitudes de asilo se dictaminan como “inadmisibles” se sigue debatiendo en los tribunales griegos. Las organizaciones de asilo y de derechos humanos han coincidido al documentar que Turquía no debería ser considerada un primer país de asilo seguro o tercer país seguro.

Dada la limitación geográfica de Turquía en su ratificación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Derecho turco ofrece solo protección temporal y débil a los ciudadanos sirios, afganos, pakistaníes y africanos. Pero esto sigue sin implementarse de forma efectiva y Turquía no respeta los derechos de los solicitantes de asilo y refugiados³. Antes de que se cerrara el acuerdo UE-Turquía, Amnistía y Human Rights Watch aportaron pruebas de que este país estaba infringiendo el principio de *no devolución* al deportar a los sirios de vuelta a su país, al disparar contra los que querían entrar a Turquía y al enviar a cientos de solicitantes de asilo de vuelta a Afganistán, Irak y Siria sin el debido acceso a la asistencia jurídica y al asilo⁴.

Durante las operaciones de retorno desde Grecia, los funcionarios estatales y los de Frontex confiscaron los teléfonos a los retornados a Turquía por lo que los que

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento



Dilan Tademir

Los primeros reingresos a Turquía en el marco del acuerdo entre la UE y Turquía llegan al puerto de Dikili en la provincia de Izmir, el 4 de abril de 2016.

llegan bajo el acuerdo UE-Turquía no pueden comunicarse con el mundo exterior y, como consecuencia, se sabe poco acerca de la situación de derechos humanos en la que viven tras su retorno. A pesar de las peticiones de varias organizaciones no gubernamentales (ONG), el Gobierno turco no ha ofrecido más información sobre el actual estado ni la ubicación de la gente retornada bajo este acuerdo. A la luz de los limitados informes aportados por ACNUR, una delegación del Parlamento Europeo, Human Rights Watch, Amnistía Internacional, la investigadora académica Gerda Heck y varias ONG en Turquía queda claro que los retornados han luchado, entre otras cosas, para acceder a sus pertenencias antes del retorno⁵.

Los ciudadanos no sirios retornados a Turquía

En el caso de los individuos deportados que no son sirios surgen preguntas, en primer lugar, acerca de su detención y de la falta de acceso a la asistencia jurídica y a la protección en Turquía y, en segundo lugar, de su siguiente deportación ("secundaria") y de su *devolución*.

La Policía y los funcionarios de Frontex transfieren a todos los ciudadanos no sirios a centros de expulsión cuando llegan a Turquía, básicamente al de Pehlivan köy, situado a 50

kilómetros a las afueras de la ciudad fronteriza occidental de Kırklareli. Tras las entrevistas con los retornados bajo el acuerdo, una delegación de tres parlamentarios europeos llegó a la conclusión de que a ninguno de los refugiados entrevistados en Pehlivan köy se le había dado la oportunidad de solicitar asilo, ni en Grecia ni en Turquía⁶; los retornados también afirmaron que no sabían lo que estaba pasando con ellos

y no habían sido informados de nada desde que llegaron a Turquía.

A pesar de la dificultad de conseguir acceder a los centros de expulsión, una ONG turca llamada Bridging Peoples Association pudo documentar las condiciones de detención en el centro de expulsión de Pehlivan köy⁷. Las puertas de las celdas de los detenidos se abren solo tres veces al día para que puedan hacer breves descansos para comer. Después de cada descanso los detenidos tienen menos de una hora para hacer ejercicio antes de tener que regresar a sus celdas, en las que no tienen acceso a los medios de comunicación con el mundo exterior, ni teléfono, ni televisión, Internet, periódicos o libros. Fuera de ellas, los medios de comunicación y de información son limitados y la mayoría están disponibles solo en turco. Además, la mayoría de los retornados han de lidiar con la escasez de alimentos, el aislamiento y unos servicios médicos inadecuados. Como las instalaciones las dirige una empresa de seguridad privada, a menudo los detenidos no pueden acceder a las autoridades estatales turcas para hacerles llegar sus quejas o sus solicitudes de información.

El acceso a los abogados y, por tanto, también a la protección en Turquía ha sido irregular o totalmente ausente. Según Gerda Heck, el personal del centro de expulsión le

dijo a un grupo de cinco solicitantes de asilo congoleños que fueron deportados bajo el acuerdo que no podrían solicitar protección internacional en Turquía porque habían sido deportados desde Europa. Desde abril de 2016, las organizaciones turcas de derechos humanos como Refugee Rights Turkey, Mülteci-Der y Bridging Peoples Association solo han podido conseguir un acceso muy limitado a los retornados. Los letrados turcos necesitan saber sus nombres para poder visitar a la gente en Pehlivan köy. Para los retornados, la única comunicación posible es un teléfono fijo en las zonas comunes de su centro de expulsión pero, dado que los normalmente se encuentran encerrados en sus celdas, será muy difícil que hagan llamadas telefónicas.

El propósito básico de su detención es la preparación de sus documentos de viaje para llevar a cabo una nueva deportación a los países cuya nacionalidad ostentan. De todos los individuos retornados a Turquía, 417 han sido deportados desde allí a sus países de origen⁸. Un marfileño cuyo retorno de Grecia a Turquía el 4 de abril de 2016 fue seguido por Gerda Heck fue deportado de nuevo el 19 de mayo desde Turquía a Costa de Marfil. En Grecia, Yusuf (no es su nombre real) se inscribió en el registro de la Policía turca como candidato a solicitar asilo pero, según denuncia, los funcionarios de Frontex le confiscaron su documentación antes de deportarlo a Turquía. Yusuf pudo acceder a más información sobre los mecanismos de protección en Turquía que otros retornados (a través de su contacto con un investigador universitario) pero fue deportado otra vez por Turquía a Costa de Marfil sin que tuviera acceso a un abogado y antes de que las autoridades turcas emitieran un fallo sobre su estatus de protección.

Un ex policía pakistaní —un conocido de un joven pakistaní al que enviaron de vuelta tras el acuerdo— denunció que a los hombres jóvenes se les detiene en Pakistán tras su deportación desde Turquía. Dieciséis hombres deportados desde Turquía el 22 de diciembre de 2016 fueron detenidos y liberados más tarde, el 2 de enero de 2017, tras pagar 10 000 rupias cada uno (unos 89 €).

Tras el acuerdo de la UE, Turquía empezó a aumentar los acuerdos de readmisión que tenía con varios países abriendo negociaciones con Nigeria, Yemen y Pakistán. Un acuerdo de readmisión entre Turquía y Pakistán fue ratificado solo cuatro días después del comienzo del acuerdo UE-Turquía. Los textos

de esos acuerdos de readmisión no están disponibles para el público en general, lo que hace que surjan preocupaciones acerca de la falta de salvaguardas legales que les protejan de la devolución “en cadena”.

Sirios retornados

Los ciudadanos sirios que son retornados a Turquía han sido transferidos hasta la fecha a Adana, donde les han mantenido en el campo de Düzici en la provincia turca de Osmaniye, a 200 kilómetros de Aleppo. La detención de sirios se hace oficialmente con el único fin de identificarlos y realizar comprobaciones de seguridad. Sin embargo, los retornados han permanecido detenidos en Düzici sin que se les informe de la razón y la duración de su detención, y sin poder acceder a unos tratamientos médicos adecuados. A pesar de las promesas de las autoridades turcas durante el proceso de selección en Grecia de que a los solicitantes de asilo sirios se les proporcionarían documentos de identidad en el plazo de dos o tres días y de que los que tuvieran familia en territorio turco serían reunificados con ella, doce sirios (entre ellos cuatro niños) permanecieron detenidos de forma arbitraria durante tres semanas desde su llegada a este Turquía⁹.

Para los ciudadanos sirios detenidos en Düzici, el acceso a un abogado y a la protección temporal de asilo ha sido difícil. A pesar de las emiendas que se han realizado a la Normativa turca sobre protección temporal para los sirios, Amnistía Internacional denunció que a algunos de ellos retornados desde Grecia se les denegó el acceso a un abogado en Turquía y que no se les proporcionó información adecuada sobre la protección temporal allí. Aunque estos retornados fueron liberados de su detención y trasladados a otras ciudades del país unas semanas después, las condiciones de su detención en el campo de Düzici eran tan malas que una mujer siria con cuatro hijos pidió que la devolvieran a Siria.

Seguimiento posterior al retorno

Además del retorno de los solicitantes de asilo de Grecia a Turquía, el acuerdo UE-Turquía también allanaba el camino a las deportaciones de ciudadanos de terceros países desde otros Estados miembros de la UE a Turquía. Dado que no hay ningún organismo independiente que haga un seguimiento de lo que ocurre, los encargados de la formulación de políticas saben poco acerca de lo que le ocurre a la

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

gente tras los programas de retorno forzoso y asistido. Cabe observar, por ejemplo, que de los cinco solicitantes de asilo congoleños que la UE deportó a Turquía el 4 de abril de 2016 a los que se les hacía seguimiento, cuatro han conseguido volver a entrar en la UE. Sin acceso al trabajo o un estatus de protección permanente en Turquía, estas jóvenes mujeres y hombres arriesgaron de nuevo sus vidas cruzando el mar Egeo. Pruebas como esta hacen que deba cuestionarse parte del razonamiento en el que se basa el acuerdo UE-Turquía. Un seguimiento tras la deportación llevado a cabo por organizaciones independientes de derechos humanos puede ayudar a evaluar cómo encajan los retornos forzados y asistidos en las políticas migratorias europeas.

Sevda Tunaboylu *Msevdaturaboylu@hotmail.com*

Estudiante de máster, Universitat Pompeu Fabra
www.upf.edu

Jill Alpes *m.j.alpes@gmail.com*

Investigadora posdoctoral, Vrije Universiteit
Amsterdam www.vu.nl; investigadora visitante, CERI
Sciences Po Paris www.sciencespo.fr/en

Las fuentes citadas en las notas a pie de página específicas son también las fuentes de otras pruebas presentadas en este artículo.

1. Di Bartolomeo A (abril de 2016) EU Migration Crisis Actions with a focus on the EU-TR agreement [Acciones de la Crisis

Migratoria de la UE con un enfoque en el acuerdo UE-Turquía] Centro de Políticas Migratorias <http://bit.ly/MPCApril2016>; Spijkerboer T (septiembre de 2016) Fact Check: Did the EU-Turkey Deal Bring Down the Number of Migrants and of Border Deaths? [Comprobación de los hechos: ¿Redució el acuerdo UE-Turquía el número de migrantes y de muertes en las fronteras?] <http://bit.ly/SpijkerboerSept2016>

2. Datos de la web de la Policía griega www.astynomia.gr/newsite.php?&lang=

3. Amnistía Internacional Turkey: *Syrian Refugees Released From Detention* [Turquía: los refugiados sirios liberados de la detención], 26 de mayo de 2016 www.amnesty.org/en/documents/eur44/4124/2016/en; Kingsley P y Abdulatif E "Syrians returned to Turkey under EU deal have had no access to lawyers" [Los sirios retornados a Turquía bajo el acuerdo con la UE no tienen acceso a un abogado], 16 de mayo de 2016 <http://bit.ly/Guardian-160516>

4. AI (2015) *Europe's Gatekeeper: Unlawful Detention and Deportations of Refugees from Turkey* [El guardián de las puertas de Europa: la detención ilegal y la deportación de refugiados desde Turquía] www.amnesty.org/en/documents/eur44/3022/2015/en; Human Rights Watch "Turkey: Syrians Pushed Back at the Border" [Turquía: sirios rechazados en la frontera], 23 de noviembre de 2015 <http://bit.ly/HRW-231115>

5. Gerda Heck, 19 de junio de 2016 <http://bit.ly/Heck190616>

6. Informe de Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica (GUE-NGL) sobre la Delegación a Turquía, 2-4 de mayo de 2016 <http://bit.ly/GUE-NGLreport>

7. Véase la nota a pie de página nº 9 más Bridging Peoples Association, Comunicado de prensa en el centro de expulsión de Pehlivan köy, 4 de mayo de 2016 www.halklirinkoprusu.org/en/

8. *Comisión Europea* (8 de diciembre de 2016) *Cuarto informe sobre la aplicación de la Declaración UE-Turquía*, pág. 5 <http://bit.ly/AI-Turkey190516>

9. Amnistía Internacional Turquía: *Syrians returned from Greece, arbitrarily detained* [Turquía: Sirios retornados de Grecia, detenidos arbitrariamente], 19 de mayo de 2016 www.amnesty.org/download/Documents/EUR440712016ENGLISH.pdf

Recursos

Red de Seguimiento tras la Deportación

www.refugeelegalaidinformation.org/post-deportation-monitoring

Este proyecto tiene tres objetivos principales: proteger y asistir a los solicitantes de asilo rechazados tras su deportación; documentar y denunciar las violaciones de los derechos humanos tras la misma, y emplear estas denuncias para hacer que los Gobiernos de los países de acogida cambien sus políticas de asilo. El proyecto pretende proteger y asistir a los deportados poniendo en contacto a abogados y ONG de los países que los deportan con organizaciones de los países de origen. El directorio en línea de la red ofrece los datos de contacto. *Si usted o su organización tienen interés en aparecer en el directorio, por favor, póngase en contacto con alessandra.dicataldo@gmail.com y háganlos llegar una breve descripción de la ayuda que puede brindar a los deportados.*

Deportation Global Information Project [Proyecto Mundial de Información sobre la Deportación]

<http://postdeportation.org>

El Proyecto Mundial de Información sobre la Deportación (con sede en el Centro de Derechos Humanos y Justicia Internacional del Boston College) recopila y pone a disposición de los usuarios datos y estudios acerca de la deportación y los retos a los que se enfrentan las personas deportadas y expulsadas y sus familias. Entre los recursos se incluyen estudios académicos pertenecientes a diversas disciplinas (Derecho, Ciencias Sociales, Psicología, etc.) e informes emitidos por los Gobiernos, las ONG, las organizaciones intergubernamentales y los medios de comunicación. *Si desea remitirnos algún estudio o informe para que sea incluido entre dichos recursos, le rogamos que use la ficha de información para la remisión de documentos que se encuentra disponible en nuestra página web. Por favor, envíe sus comentarios o sugerencias a pdhrp@bc.edu.*

Garantizar los derechos de las personas desplazadas por el cambio climático en Bangladesh

Prabal Barua, Mohammad Shahjahan, Mohammad Arifur Rahman, Syed Hafizur Rahman y Morshed Hossan Molla

Cinco áreas críticas requieren medidas urgentes debido a que padecen la amenaza del desplazamiento interno como consecuencia del cambio climático ya grave y creciente en Bangladesh.

Las inundaciones relacionadas con los monzones anuales, la erosión fluvial y costera, las marejadas y los ciclones tropicales que emanan de la bahía de Bengala son una causa frecuente de desplazamiento en Bangladesh. Entre 1995 y 2015, Bangladesh sufrió daños por un costo total de más de US\$ 2280 millones, equivalente al 0,73 % del PIB, causados por 185 catástrofes naturales.¹ Como uno de los países más vulnerables a causa del clima en el mundo, Bangladesh está destinado a empeorar aún más como resultado del cambio climático, que genera nuevos disparadores de desplazamiento. De los 64 distritos de Bangladesh, 26 distritos costeros y continentales ya son víctimas de desplazamiento relacionado con el cambio climático. El gobierno de Bangladesh es muy consciente de esta crisis inminente, y alega que 20 millones de personas podrían quedar desplazadas en Bangladesh como consecuencia del aumento del nivel del mar solo en los próximos 40 años.

Sin embargo, en Bangladesh no existe ninguna política nacional integral que aborde específicamente el desplazamiento inducido por el clima. Debido a una combinación de falta de voluntad política y de recursos financieros y técnicos, en la actualidad no existen mecanismos integrales para apoyar a personas que han perdido sus hogares, tierras y propiedad a causa del cambio climático. Como resultado, la rehabilitación de las personas desplazadas por parte del gobierno y los sectores no gubernamentales es, hasta ahora, muy limitada. Lo más importante es que sigue habiendo problemas con los medios de subsistencia después de la rehabilitación de las personas desplazadas.

Dado que Bangladesh ha firmado y tiene la obligación de respetar muchos tratados internacionales clave de derechos humanos que proporcionan protecciones importantes en materia de derechos humanos a las personas desplazadas por el clima, el gobierno tiene responsabilidades claras según la ley nacional

e internacional de proporcionarles soluciones basadas en los derechos a dichas personas, especialmente en lo que respecta a sus derechos de vivienda, tierra y propiedad. Además, dado que la mayoría de las personas desplazadas por los efectos del cambio climático se volverán desplazados internos, Bangladesh tiene la obligación de respetar los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU. Aunque estos principios no sean vinculantes, reflejan y son coherentes con los derechos humanos y el derecho humanitario que Bangladesh está obligado a defender.

Cinco acciones clave

“Young Power in Social Action” (Poder joven en acción social) (YPSA), una organización nacional no gubernamental de desarrollo social, ha creado una acción de promoción de cinco puntos que se basan en normas legales nacionales e internacionales aplicables e identificó cinco medidas clave para el gobierno de Bangladesh:

Establecer un mecanismo de seguimiento del desplazamiento inducido por el clima:

Si bien sabemos que los desastres naturales vinculados al cambio climático están causando desplazamiento interno forzado, no existe ningún tipo de recopilación sistemática de datos sobre personas desplazadas ni un seguimiento constante de su situación y recuperación. La Estrategia de Cambio Climático y Plan de Acción de Bangladesh recomienda que el gobierno “desarrolle un mecanismo de seguimiento de la migración de personas afectadas por el cambio climático y un seguimiento de la migración tanto interna como externa”.² Sin embargo, dicho mecanismo aún no existe. Hay modelos para el diseño de un mecanismo de seguimiento del desplazamiento inducido por el cambio climático³ y el gobierno debería establecer uno cuanto antes. Entre las medidas que debería tomar este mecanismo se encuentran el registro de todas las personas desplazadas

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

por el clima y documentación de cualquier tipo de apoyo o asistencia que reciban del gobierno o de otros actores. Esta información luego puede utilizarse a nivel nacional para planificar y poner en práctica soluciones efectivas y duraderas para todas las personas desplazadas por el clima en Bangladesh.

Incorporar los derechos de las personas desplazadas por el clima a la ley y la política existente sobre cambio climático: El gobierno ha promulgado una gran cantidad de leyes y políticas relativas a la vulnerabilidad y adaptación que genera el cambio climático;⁴ sin embargo, ninguna de ellas aborda con claridad el desafío del desplazamiento inducido por el clima, incluidos los derechos de vivienda, tierra y propiedad de las personas desplazadas. Es fundamental que los derechos de las personas desplazadas por el clima y las responsabilidades del gobierno con ellos en todas las etapas del desplazamiento (prevención, durante el desplazamiento y soluciones duraderas) se incorporen a las políticas y las leyes actuales y futuras. Esto requerirá un esfuerzo conjunto por parte del gobierno y la sociedad civil, con el apoyo de las comunidades regionales e internacionales.

Garantizar que la distribución de la tierra estatal sea efectiva, transparente y justa: Desde la independencia, el gobierno ha promulgado una serie de leyes y políticas relativas a la distribución de tierra khas (tierra que es propiedad del estado y que por lo general se encuentra ubicada en áreas marginales a lo largo de la costa y los ríos). El artículo 53 del Manual de Gestión de la Tierra (1991) establece que cualquier familia sin tierra es elegible para recibir tierra khas. Sin embargo, los programas para distribuir este tipo de tierra han tenido éxito de forma parcial debido a la ocupación ilegal de la tierra khas, una falta de voluntad política, deficiencias en la administración local y nacional y la ausencia de una fuente actualizada, sistemática y universalmente aceptada de información sobre la disponibilidad de recursos de la tierra.

En la actualidad, se estima que el estado controla 3,5 millones de acres de tierra khas — de los cuales el 25 % es tierra agrícola, el 50 % es no agrícola y el 25 % está cubierto de agua — y está claro que esta tierra podría desempeñar un papel importante en la creación de soluciones duraderas para las personas desplazadas por el clima. Los programas de distribución de la tierra khas para las personas sin tierra deben involucrar la participación de las comunidades

afectadas en su diseño, y la capacidad de revisar decisiones adversas debe ser clara y accesible.

Es importante que las decisiones sobre la distribución de la tierra khas se tomen sobre la base de necesidades auténticas, en lugar de consideraciones políticas o personales. Los representantes de la sociedad civil también deben ser parte de los grupos de toma de decisiones para la distribución de la tierra. Además, se debe capacitar a las personas encargadas de tomar decisiones sobre el desplazamiento inducido por el clima en Bangladesh y sobre la necesidad de garantizar soluciones duraderas basadas en los derechos para las personas desplazadas por el clima.

Los artículos 54 y 56 del Manual de Gestión de la Tierra (1991) establecen que las personas que no poseen tierra como resultado de la erosión fluvial deben tener prioridad en la asignación de tierra khas. Es importante que este Manual se actualice para reflejar la realidad actual donde la gran mayoría de personas que pierde su tierra lo hará como resultado de los efectos adversos del cambio climático. La ley debe tratar por igual a todas las personas afectadas por las consecuencias del cambio climático y desastres naturales, ya sean víctimas de ciclones tropicales, tormentas, inundaciones, sequías o deslizamientos de tierra.

Asignar tierra khas no agrícola a personas desplazadas por el clima: Está claro que las soluciones internas de tierra jugarán un papel importante en la búsqueda de soluciones duraderas para los actuales y futuros millones de personas desplazadas por el clima en Bangladesh. Sin embargo, de igual manera está claro que existe una grave escasez de tierra en Bangladesh, junto con un grave hacinamiento en las principales ciudades y barrios marginales. Por esta razón, es esencial que el gobierno pueda utilizar toda la tierra cuando provea soluciones a las personas desplazadas por el clima. En la actualidad, el gobierno solo puede otorgarles títulos legales de tierras agrícolas a personas sin tierra. El gobierno está limitado por el Manual de Gestión de la Tierra (1991) a concederles arrendamiento simple de tierras no agrícolas a personas sin tierra. Como los efectos del cambio climático reducen la cantidad de tierra agrícola disponible, la necesidad de un cambio de política y de legislación para permitir la concesión de tierras no agrícolas a personas desplazadas por el clima se vuelve mucho más clara; la gran mayoría de los 1,75 millones de



Personas desplazadas por los efectos del cambio climático se han trasladado a Cox's Bazar, construyendo refugios temporales en las playas propiedad del gobierno.

acres de tierra khas no agrícola podría estar disponible para las personas desplazadas por el clima con mayor seguridad de tenencia.

Desarrollar y aplicar programas de retorno, reubicación y rehabilitación efectivos para personas desplazadas por el clima: En la actualidad, en Bangladesh no existe ningún programa integral para garantizar el retorno efectivo de las personas desplazadas por el clima a sus hogares o lugares de residencia habitual, ni para facilitar su reubicación en otras partes de Bangladesh. Tampoco existe ningún programa integral para garantizar la rehabilitación efectiva de las personas desplazadas por el clima luego del retorno o reubicación. La experiencia ha demostrado que existen numerosos desafíos críticos en cuanto a medios de subsistencia y de otros tipos con respecto a tal rehabilitación. Es clave que estos programas de retorno, reubicación y rehabilitación estén diseñados de manera que se basen en los derechos y que se apliquen de inmediato.

Conclusión

Aunque es difícil ponerse de acuerdo sobre la cantidad de personas que se verán afectadas por el desplazamiento relacionado con el cambio climático en Bangladesh, está claro que el país debe poner en orden un marco institucional integral para enfrentar este desafío y garantizar que los derechos de todas las personas desplazadas por el clima estén protegidos. Es igualmente esencial que diferentes actores en Bangladesh y en las

comunidades regionales e internacionales colaboren para garantizar la aplicación de un marco institucional eficaz, por medio de la cooperación financiera y técnica, así como mediante un seguimiento y evaluación permanentes de las respuestas legales y de política al desplazamiento inducido por el clima. La tierra se encuentra en el centro de cualquier abordaje para resolver el desplazamiento inducido por el clima, y satisfacer la necesidad de garantizar la tierra para los actuales y futuros millones de personas desplazadas por el clima requiere acción inmediata.

A diferencia de muchos países que se enfrentan al desplazamiento inducido por el clima, Bangladesh ya tiene un sistema para distribuir tierras estatales a personas sin tierra. Con una serie de mejoras clave a la aplicación de estas leyes y políticas, los procesos de distribución de tierras estatales en Bangladesh podrían proporcionar un componente importante de soluciones más integrales a la búsqueda de nuevos hogares y tierras para los desplazados por los efectos del cambio climático, y también proporcionar un modelo potencialmente útil y un ejemplo interesante para que otros países consideren la formulación de su propio enfoque a soluciones de tierra para el desplazamiento inducido por el clima.

Prabal Barua prabalims@gmail.com

Funcionario de seguimiento y evaluación

Mohammad Shahjahan jahanctg@gmail.com

Director, Departamento de Gestión de Conocimiento

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

para el Desarrollo

Mohammed Arifur Rahman yrsa_arif@yahoo.com
 Director ejecutivo

Morhsed Hossan Molla morshedgeo@yahoo.com
 Funcionario asociado de investigación

Todos ellos de Young Power in Social Action,
 Bangladesh www.yrsa.org

Syed Hafizur Rahman hafizsr@gmail.com
 Profesor, Departamento de Ciencias Ambientales,
 Universidad de Jahangirnagar, Dhaka, Bangladesh
www.juniv.edu/envsci/

1. <https://germanwatch.org/en/download/16411.pdf>
2. Publicado por el Ministerio de Medio Ambiente y Bosques www.iucn.org/content/bangladesh-climate-change-strategy-and-action-plan-2009
3. Por ejemplo, el gobierno conjunto de Samoa y el proyecto de PNUD (2010) "Human rights monitoring of persons internally displaced by the 2009 tsunami in Samoa" [El monitoreo de los derechos humanos de personas desplazadas internamente por el tsunami de 2009 en Samoa], http://pacific.ohchr.org/docs/IDP_report.pdf
4. Esta legislación incluye la Política Nacional del Medio Ambiente (1992); la Política Nacional de Uso de la Tierra (2001); la Política de Zonas Costeras (2005); el Programa de Acción de Adaptación Nacional (2005); la Estrategia de Cambio Climático y Plan de Acción de Bangladesh (2009); el Plan Nacional para la Gestión de Desastres (2010-2015); y la Ley de Gestión de Desastres (2012).

Cuando el dinero habla: detrás de los patrones de consumo de los solicitantes de asilo

Jonathan Goh, Sophie Kurschner, Tina Esmail y Jonathan van Arneman

Los bienes y servicios adquiridos por solicitantes de asilo que recibieron una transferencia de dinero en efectivo no condicionada demostraron cómo su comportamiento de consumo va más allá del cumplimiento de las necesidades inmediatas para abordar deseos más amplios de comunidad y pertenencia.

Alemania ha presenciado un aumento dramático en la cantidad de solicitudes de asilo. Los recursos de las organizaciones de ayuda son un tanto escasos y no pueden proporcionar asistencia individualizada, es decir, más específica. Es por eso que desarrollamos un proyecto relacionado con el uso de transferencias de dinero en efectivo no condicionadas para ver si con una mejor comprensión de los patrones de gasto de los refugiados se podía ayudar a las organizaciones de asistencia a crear programas de ayuda más eficaces.

En asociación con dos escuelas de idiomas en Múnich, entregamos €60 a 30 participantes de diversos orígenes demográficos para que gastaran ese dinero sin restricción durante un período de diez días. En promedio, los participantes gastaron cerca del 40 % de la transferencia de dinero en ropa y zapatos, la categoría de gasto más amplia. La segunda categoría más grande fue la correspondiente a los alimentos, con un gasto promedio del 22 %. La tercera más grande fue la categoría de regalos, con un porcentaje cercano al 9 %.

Para comprender mejor los matices en nuestros datos, dividimos nuestra muestra según tres niveles de ingresos mensuales: personas que reciben asistencia social por menos de €275, aquellas que reciben entre €275 y €400 y las que reciben más de €400. El nivel de

bienestar social recibido se determina mediante el país de origen del receptor, el tamaño de su familia inmediata en el país y su situación laboral. Para los solicitantes de asilo que reciben menos de €400 al mes, la categoría de gasto más amplia fue la de ropa y zapatos. Para los que reciben más de €400, sin embargo, ningún porcentaje de la transferencia se gastó en ropa o zapatos. El gasto en alimentos fue relativamente uniforme en todos los niveles de ingresos, y hubo gastos en regalos en todos ellos.

De los 30 participantes, todos habían vivido en campamentos a su llegada a Alemania, pero ahora siete de ellos vivían en casas, 14 en apartamentos temporales del Gobierno y nueve aún en campamentos. Además, a pesar de que se proporcionan alimentos cocinados en la mayoría de los campamentos, no existía ninguna relación significativa entre el gasto en alimentos entre los grupos.

¿Por qué ropa, alimentos y regalos?

Ropa: los participantes señalaron que si bien la ropa no era una necesidad inmediata, el proceso de elegir y comprar ropa es un medio importante de autoexpresión y empoderamiento. Muchos de los participantes recibieron donaciones de ropa una única vez cuando llegaron a Alemania. Para algunos, estas donaciones fueron esenciales porque habían podido llevar muy poco con ellos en sus

viajes. Sin embargo, a medida que el tiempo de permanencia en Alemania aumentaba, había una mayor necesidad de tener diferentes opciones de ropa. Los recursos financieros limitados para cubrir necesidades como la ropa imponen una limitación directa en la capacidad de los participantes para desenvolverse en diferentes contextos tales como entrevistas de trabajo o cambios en el clima. Al tener que usar la misma ropa de segunda mano todos los días, los participantes se sentían estigmatizados e incapaces de separarse de la etiqueta de “refugiado”, y, por lo tanto, considerados personas que necesitan caridad.

La mayoría de los participantes sentía que tenía poco control sobre sus vidas en Alemania; no podían controlar dónde vivían, trabajaban, qué comían, qué ropa usaban o qué estudiaban. En este contexto, la acción de elegir su propia ropa y de poder expresar algo de individualidad cobra una importancia casi exagerada.

“Recibí ropa de segunda mano y fue una sensación extraña. Así que lo primero que hice fue ir a [nombre de la tienda] a comprar algo de ropa que pudiese elegir y usar, ropa cómoda y con la que pudiera estar a gusto”.

La decisión de dónde y qué prendas comprar le permitió a este participante compartir las mismas opciones de moda que la gente de los grupos sociales locales, y le proporcionó una oportunidad de movilidad social y un mayor sentido de pertenencia.

Los participantes expresaron, a través de la compra de su propia ropa, el modo en que se les dio la elección de cómo querían que otros en la comunidad los percibieran a ellos y a su posición. Las tiendas donde se realizan las compras pueden influir en esta percepción. Por ejemplo, algunos participantes gastaron sus transferencias de dinero en efectivo no condicionadas en una tienda de ropa lujosa.

“En mi opinión, siempre tienes que ser la mejor versión de ti mismo”.

Alimentos: elegir qué comer y con quién hacerlo representa una de las vías más accesibles para fomentar la idea de comunidad y lograr independencia para los participantes. Sin embargo, los solicitantes de asilo que aún viven en campamentos tienen muy poco control sobre las prácticas y los procesos de la comida que reciben. Una característica clave de la vida en un campamento es la comida servida. A la mayoría de los residentes de los campamentos no se le permite cocinar por

sí mismos y los participantes expresaron su desagrado por la comida servida porque no es culturalmente adecuada ni apetecible.

“No teníamos dinero, así que solo comíamos lo que había en los campamentos. Y por lo general, allí cocinan para todos, no de forma individual... no me gustan muchos de los alimentos que sirven en el campamento, así que a veces no comíamos... teníamos dudas acerca de la carne. ¿Qué es? ¿Cocinan a nuestro modo, como nosotros cocinamos? Si hubiéramos tenido dinero en ese momento, podríamos haber cocinado para nosotros mismos”.

Algunas cuestiones como la incertidumbre sobre la carne halal hicieron aumentar las tensiones entre el personal de cocina y los residentes del campamento. La comida servida en un ambiente estilo cafetería del campamento en horarios fijos del día significa que los que comen allí ceden el control de las personas con las que comen y cómo regulan su horario de alimentación. Cuando los participantes explican los significados relacionados con la comida, comienza a surgir un vínculo muy claro entre las prácticas alimenticias y la salud mental. En respuesta a esto, en lugar de comer los alimentos que se ofrecen en el campamento, muchos de nuestros participantes optaron por usar parte del dinero para comprar su propia comida.

Dada la centralidad de los alimentos en la formación de la identidad cultural, ir a la tienda de comestibles es un camino mediante el cual para los solicitantes de asilo pueden integrarse y sentirse independientes. Cocinar, y la independencia que viene junto con esta acción, es posible sobre todo para quienes viven en apartamentos y casas. La ausencia de esta opción es una de las muchas razones por la que varias personas desearían mudarse del campamento. La capacidad de elegir qué comer demuestra resistencia, y libertad de una forma de dependencia del Estado.

Comer es también un acto social, un medio utilizado por muchos de los participantes para formar vínculos con la comunidad. Los participantes de nuestra muestra gastaron una cantidad significativa del dinero en alimentos para cocinar con otras personas. Incluso los que vivían en campamentos donde recibían comida servida solían comprar provisiones para contribuir con la cocina comunal.

“Compré estos alimentos porque después puedo cocinar y comer con mis amigos. Todos compartimos... tú compras, después yo cocino y

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

tú cocinas y luego comemos todos juntos. Para el Ramadán cocinamos juntos”.

La preparación de la comida y la acción de comer en comunidad —y también cocinar alimentos culturalmente adecuados— es una fuente de consuelo para muchos participantes. Varios participantes ya habían identificado tiendas especializadas en la ciudad donde podían comprar ingredientes que no están disponibles en tiendas de comestibles alemanas. Frecuente las tiendas especializadas promueve un mayor sentido de pertenencia en la ciudad, mientras que cocinar alimentos que son familiares cultiva una sensación de bienestar mental y físico.

Regalos: para la persona que regala, el acto de dar representa una expresión de valores culturales y personales que fortalece el contacto que el individuo tiene con los demás. Algunos participantes gastaron una parte de la transferencia de dinero en efectivo no condicionada en regalos sin importar su nivel de ingresos. Por ejemplo, Haroon explicó que en Pakistán le hacía a su sobrina un regalo por su cumpleaños, pero este año fue casi imposible hacerlo. Como solicitante de asilo que recibe asistencia social, tiene prohibido por ley enviarle este dinero u otros artículos a su familia en Pakistán. Para evitar estas restricciones, Haroon utilizó la transferencia de dinero en efectivo para comprar un par de zapatos, que luego le dio a su compañero de cuarto, quién llamó por teléfono a su hermano en Pakistán y le pidió que enviara una muñeca a la sobrina de Haroon en su nombre.

Los regalos, así sean una caja de dátiles para el Ramadán o una cafetera para una novia, son una vía a través de la cual se pueden fomentar comunidades de apoyo.

Recomendaciones

Todos los participantes utilizaron la transferencia de dinero en efectivo no condicionada para mejorar el control individual sobre su entorno inmediato, y este resultado puede ofrecer recomendaciones para apoyar una integración exitosa.

Desarrollar medios para comprar ropa de manera independiente: para todos los solicitantes de asilo con un ingreso mensual

menor que €400, las prendas donadas podrían presentarse en un entorno similar al de una tienda y podrían venderse a precios reducidos. Así los solicitantes de asilo podrían tomar sus propias decisiones. La tienda también podría ser gestionada por solicitantes de asilo. Algunos vales para tiendas de ropa ya establecidas también podrían ser una alternativa.

Unir a solicitantes de asilo con familias

locales: en Múnich conocimos a varios solicitantes de asilo que se contactaron con familias alemanas locales. A través de estas relaciones, los solicitantes de asilo buscan estabilidad y orientación, ya que pasan tiempo con las familias en un lugar que no es el campamento y también mejoran sus habilidades para hablar

alemán. Las familias locales, a su vez, pueden servir como mentores, conocer una nueva cultura y entablar un diálogo. Se podrían crear más relaciones como estas a través de un programa formalizado de “familias anfitrionas”.

Adaptarse a la realidad de residencia a largo plazo en los campamentos: muchos de los campamentos donde viven los solicitantes de asilo fueron originalmente diseñados como centros de acogida a corto plazo. Sin embargo, la realidad es que el campamento se convierte en un hogar a largo plazo y, como tal, su infraestructura física y sus servicios (como el de suministro de comidas) deben adaptarse a esta realidad para que los solicitantes de asilo mantengan su salud física y mental. Los proveedores de servicios deberían, por ejemplo, reconocer la doble función que tiene cocinar, comprar y comer alimentos como una forma de mantener prácticas culturales anteriores y, al mismo tiempo, como un modo básico de aprender a desenvolverse y pertenecer a un nuevo lugar.

Jonathan Goh Jonathanpgoh@gmail.com

Sophie Kurschner sophie.kurschner@gmail.com

Tina Esmail tina.esmail@maastricht.nl

Jonathan van

Arneman jonathan.e.vanarneman@gmail.com

Los autores son estudiantes universitarios de Macalester College, St Paul, Minnesota
www.macalester.edu

¿Migrante, refugiado o menor? Es importante para los niños en Europa.

Kevin Byrne

Es necesario fortalecer de forma considerable la capacidad de las instituciones de defensa de los derechos del niño y los servicios infantiles en muchos países europeos si los gobiernos pretenden cumplir sus compromisos con los niños refugiados y migrantes.

En la actualidad, los organismos de derechos del niño, de migración y de asilo en la Unión Europea (UE) están trabajando activamente para corregir la reconocida falta de atención infantil y la integración del género en las respuestas iniciales a un fuerte aumento en la cantidad de niños que llegan a Europa. Estas cifras llegaron a alrededor del 20 % de todas las llegadas en 2015 y aumentaron a un 35 % en marzo de 2016. Sin embargo, dado que las disposiciones y las medidas de protección de la UE para los niños se establecen en directivas y regulaciones diferentes, y por lo general desconectadas, los niños en los países de acogida pueden verse sometidos a un conjunto diverso e incongruente de leyes, políticas y derechos nacionales en distintas etapas del proceso de asilo y migración, a pesar de que sus necesidades, intereses y derechos son los mismos en todas partes. Además, la importancia que le asigna la legislación nacional a la condición de migración o de asilo de los niños para determinar los servicios a los que tendrán derecho no se corresponde con la eficacia comprobada del enfoque holístico y centrado en el niño que por lo general adoptan los organismos que se ocupan de la infancia.

El término genérico “migrante” se utiliza cada vez más en el discurso público para describir a los niños que cruzaron el Mediterráneo y que llegaron a Europa en 2015-2016 como parte de la justificación de este enfoque para determinar los derechos de los niños. Esto no solo refleja y refuerza un cambio en la actitud pública que permite una respuesta menos compasiva, sino que también le resta importancia a la experiencia de desplazamiento y de conflicto de los niños y, por lo tanto, minimiza de forma implícita la obligación que tienen los países de acogida de ofrecerles protección. El uso de “migrante” como descripción general también oscurece su condición primaria de niños, con todo lo que esto implica en términos de sus necesidades, sus derechos y sus beneficios a los servicios básicos necesarios para un desarrollo seguro y saludable.

El principio de “un niño ante todo” aún no se aplica de forma sistemática o integral en Europa. A pesar de la presencia de un marco de apoyo de legislación y política de la UE, y de numerosos modelos de buenas prácticas en algunos países, aún existen deficiencias crónicas en las estructuras, los sistemas y los servicios de migración, asilo y de derechos del niño en la mayoría de los países europeos. Estas deficiencias obstaculizan su capacidad de proporcionar el apoyo y la protección que necesitan y a los que tienen derecho los niños refugiados y migrantes en virtud de las leyes internacionales y de la UE.

Para los niños, la distinción entre “migrante”, “refugiado” y “solicitante de asilo” no se trata solo de una cuestión semántica. La legislación, los actos jurídicos y las decisiones judiciales acumuladas que constituyen la base de la legislación de la UE —el “acervo comunitario”— en el ámbito del asilo y la migración están abiertos a una interpretación a nivel nacional que permite que los niños se dividan en categorías que en la práctica otorgan diferentes niveles de condición legal y de derecho. La ubicación en una categoría particular sigue siendo un determinante principal para que un niño pueda tener acceso a servicios de salud, protección y educación en su país de acogida. Como resultado, las familias tienen que negociar un sistema de acceso impredecible a los servicios de los niños a medida que se trasladan (o son trasladados) dentro y entre los procesos de migración y asilo, y a sus hijos se les niega el tipo de apoyo sistemático, coherente e integrado que sí está a disposición de otros niños que viven en el país.

La educación y la asistencia sanitaria

Por ejemplo, el derecho de todos los niños a la educación básica está reconocido en el marco de la ley migratoria de la UE, pero la cantidad, el tipo y la calidad de la educación que se les ofrece a los niños refugiados y migrantes depende más de la etapa en la que se encuentran en el proceso de migración o de asilo que en sus necesidades educativas.

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

En el caso de los solicitantes de asilo, las autoridades educativas nacionales legalmente pueden posponer el acceso de los niños a la escuela hasta tres meses después de su solicitud de asilo o dictar clases —que posiblemente no cumplan con los mismos estándares de enseñanza que proporcionan las escuelas locales— en centros de recepción o alojamiento. La situación es mucho peor para los niños indocumentados. Solo diez Estados Miembros han reconocido de manera explícita el derecho de los niños migrantes indocumentados a la educación básica, mientras que cinco los excluyen de forma expresa de la educación. En otros Estados, su derecho a la educación es incierto. El acceso a la educación no obligatoria, la enseñanza preescolar, la formación profesional, el aprendizaje complementario y la educación superior es algo particularmente difícil.

Si bien los refugiados y los migrantes tienen garantizado el acceso a la atención sanitaria de emergencia en toda Europa, el acceso a los servicios de salud generales para los niños tiende a clasificarse mediante la condición legal. Es posible que los hijos de padres que no pertenecen a la UE deban adquirir la residencia permanente antes de poder acceder a los servicios de salud, y aun así se puede restringir su derecho.

En el marco del derecho de la UE, los Estados Miembros tienen que proporcionarles a los niños refugiados y solicitantes de asilo acceso a una atención de salud adecuada en igualdad de condiciones que los niños que son ciudadanos pero, otra vez, esto puede limitarse a “beneficios básicos”. Los niños no acompañados tienen derecho a un tratamiento de emergencia y a atención médica en 25 Estados de la UE, pero no necesariamente a servicios infantiles de salud, desarrollo y vacunación. Los niños migrantes indocumentados legalmente también tienen derecho a asistencia médica de emergencia en todos los Estados de la UE, pero solo ocho les conceden el mismo nivel de atención médica que tienen los hijos de sus propios ciudadanos. Seis Estados restringen sus derechos solo a la atención de maternidad y doce les permiten a los migrantes indocumentados el acceso limitado a servicios especializados como la atención por maternidad y el tratamiento del VIH/SIDA y/o enfermedades infecciosas. Algunos países también otorgan otros derechos adicionales a determinadas categorías de niños indocumentados, pero en otros el

derecho legal a la atención médica se niega de hecho al imponerse requisitos de seguro de salud u otras barreras administrativas. Las restricciones de vivienda y empleo con las que cargan las familias migrantes y solicitantes de asilo también afectan a los niños, y los sistemas nacionales de seguridad social con frecuencia no proporcionan una red de seguridad adecuada.

El deber de los Estados de asegurar la protección efectiva de los niños implica la responsabilidad de adoptar medidas y precauciones especiales para ese objetivo, pero los derechos de los niños migrantes y refugiados a servicios según su condición legal dejan a muchos de ellos en riesgo. La UE ha promulgado medidas en relación con crímenes transfronterizos, en especial contra la violencia, la pornografía infantil, la trata de menores y el trabajo forzoso⁹. Sin embargo, a pesar de su reconocida vulnerabilidad a la violencia, la explotación, el abuso sexual y la trata, los niños migrantes y refugiados no están clasificados particularmente como un grupo de alto riesgo en el marco de la legislación de protección del niño de la UE (excepto los niños no acompañados), aunque todos los niños se definen como vulnerables en el acervo comunitario de migración.

Conclusiones

Las dificultades, los traumas y los abusos que a veces sufren los niños en su viaje a Europa, y el estrés y la incertidumbre continuos presentes en sus vidas después de su llegada, deberían, sin duda, exigir que se les brinde apoyo adicional y protección, pero esto debe traducirse en planes nacionales de acción y estrategias de protección infantil. En principio, los niños migrantes y refugiados no quedan excluidos de los sistemas de protección nacional; sin embargo, las políticas, las normas y los recursos no siempre están en orden para facilitar su acceso a los servicios generales de protección. En la mayoría de los países de la UE, por ejemplo, los refugios para personas sin hogar solo son accesibles a quienes tienen un permiso de residencia o una credencial de seguridad social, y esto puede dejar a las mujeres y a los niños refugiados y migrantes atrapados en relaciones violentas o abusivas.

A pesar de ciertas debilidades inherentes, el acervo comunitario es una buena opción para promover el acceso justo y equitativo a los servicios para todos los niños, sin tener en cuenta su condición legal. Aunque no fue

específicamente diseñado como un marco de derechos del niño, el acervo comunitario cuenta con el aval de la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU y el propio compromiso de la UE con los derechos del niño establecidos en la Agenda de la UE en pro de los Derechos del Niño². Promueve y apoya un enfoque integrado, coherente, sistemático y centrado en el niño para la migración y el asilo a nivel nacional, ya que establece una serie de normas mínimas que deben cumplirse y proporciona un marco de apoyo y orientación en relación con el desarrollo, la aplicación, la ejecución y la mejora de las leyes, políticas, estructuras y prácticas relacionadas con los niños.

Es posible que el impacto del acervo comunitario se haya fragmentado y diluido debido a que no se ha desarrollado hasta ahora de manera lógica y coherente entre los diversos dominios o estados de política por los que pasan los niños migrantes y refugiados.

Entre las opciones para establecer una serie específica de políticas orientadas a los niños en toda Europa se podrían incluir una reescritura significativa del actual acervo comunitario de asilo y migración, el desarrollo de un marco de asilo y migración individual solo para niños o la reforma progresiva del acervo comunitario existente mediante una actualización y ampliación planificada y priorizada centrada en las áreas en las que los niños migrantes y refugiados son más vulnerables.

Kevin Byrne kbyrne381@gmail.com

Experto independiente – Derechos del Niño

1. Para obtener detalles completos de la legislación de la UE en estas áreas véase Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2015) *Manual de legislación europea sobre los derechos del niño*

http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-ecthr-2015-handbook-european-law-rights-of-the-child_es.pdf

2. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CEL-EX:52011DC0060&from=ES>

La determinación de la apatridia: la experiencia de Suiza

Karen Hamann

Si bien ACNUR y otros organismos recomiendan una legislación detallada sobre la determinación de la apatridia, la práctica suiza en este tipo de determinación ha evolucionado sin tener una. A pesar de ello, la práctica suiza ha demostrado ser bastante progresista, al menos en algunas áreas del reconocimiento de la apatridia e incluye un mejor trato para las personas apátridas en comparación con los refugiados.

El 1 de febrero de 2014, una ley de asilo revisada entró en vigencia en Suiza, lo que eliminó el derecho de los refugiados reconocidos a recibir un permiso de residencia permanente. Este permiso permanente es el más atractivo de los permisos de residencia que la ley suiza ofrece a los extranjeros, el cual se puede alcanzar después de cinco años de estancia legal en Suiza. El Consejo Federal había expresado previamente su intención de aplicar las mismas restricciones a los apátridas reconocidos; sin embargo, debido a algunos errores, las restricciones para apátridas no se establecieron y, en consecuencia, estas personas conservaron su derecho a un permiso de residencia permanente. Como el reconocimiento de la apatridia también califica a la persona para obtener el derecho a un permiso de residencia temporal inmediata bajo la ley suiza, y como a menudo se determina con mayor rapidez que el reconocimiento de la condición de refugiado, la condición de apatridia es, en la

actualidad, más atractiva para los solicitantes en Suiza que la condición de refugiado.

Otro caso con consecuencias significativas para la cantidad de solicitudes de apatridia tuvo lugar en mayo de 2014, cuando una histórica decisión de la Corte Administrativa Federal suiza sentó las bases para el reconocimiento de los kurdos sirios (llamados *ajanib*) como apátridas porque no se les podía pedir que regresaran a Siria con el fin de solicitar la ciudadanía, aunque un decreto presidencial de 2011 había abierto la oportunidad para que los *ajanib* solicitaran la nacionalidad siria. En este caso, un refugiado reconocido de descendencia kurda también fue considerado apátrida. Con esta decisión, la Corte abrió la posibilidad en general para que los refugiados reconocidos pudieran solicitar la condición de apátrida, un pedido que antes se les había negado. Con la llegada de miles de personas de Siria a Suiza, cientos de sirios *ajanib* han adquirido el derecho a obtener un permiso de residencia inmediato en Suiza. Por el contrario, a la mayoría de los

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

ciudadanos sirios que solicitan asilo en Suiza no se los reconoce como refugiados, y por lo tanto, se les concede solo admisión temporal.

Trasfondo

Hasta 2008, en Suiza como en otros países europeos, no existía un procedimiento formal de determinación de la apatridia, aunque Suiza había ratificado la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas. Las autoridades de migración consideraron apátridas a algunas personas y se les entregaron documentos de viaje. Sin embargo, no existió ningún procedimiento ni marco legal para la determinación de la apatridia, aunque el derecho que rige las actividades de todos los organismos administrativos que incluyen agencias gubernamentales sí expone los fundamentos jurídicos básicos (pero incompletos) para el procedimiento. En 1999, la capacidad para la determinación de la apatridia se trasladó a la antigua Oficina Federal para los Refugiados (ahora la Secretaría del Estado para las Migraciones, SEM, la misma entidad que gestiona todas las solicitudes de asilo); sin embargo, el marco legislativo seguía siendo incompleto. Incluso en la actualidad, al margen de las normas sobre la capacidad, la única disposición legal que trata específicamente sobre los apátridas es el artículo 31 de la Ley Federal de Ciudadanos Extranjeros de Suiza, que establece el derecho de la persona apátrida a un permiso de residencia temporal a partir del reconocimiento como apátrida y el derecho a residencia permanente después de cinco años. En comparación con otros países con leyes detalladas sobre la determinación de la apatridia, no existen reglas específicas en orden en Suiza para la determinación de la apatridia. Por lo tanto, el reciente aumento en la cantidad de casos ocurrió ante la ausencia de un fundamento jurídico claro.

La cantidad de casos de determinación de la apatridia había sido muy baja durante años; comparada con la gran cantidad de casos tratados en el procedimiento de asilo, la determinación de la apatridia tuvo muy poca importancia para las autoridades de migración. En 2013, se presenció un primer aumento en la cantidad de solicitudes, incluso antes de los cambios legales y la importante sentencia que se describió antes. El aumento luego se convirtió en algo enorme y las cantidades muestran claramente el efecto de los cambios legales y la decisión de la Corte Administrativa Federal. Las cifras alcanzaron su punto máximo

en 2014 cuando, según la SEM, se procesaron más de 300 solicitudes para el reconocimiento de la apatridia, de las cuales se aceptó el 66 %. En 2015 hubo cerca de 250 casos y nuevamente la mayoría de ellos tuvo como resultado el reconocimiento de la apatridia y el derecho inmediato a un permiso de residencia.

Procedimiento

Para una persona que solicita la condición de apátrida en Suiza no es necesario haber ingresado al país de forma legal ni demostrar ningún tipo de estancia legal allí, una cuestión que ha sido objeto de un fuerte debate en otros países, como Hungría e Italia. Este punto es fundamental para una persona apátrida que en gran parte no puede cumplir con las condiciones necesarias para demostrar una estancia legal en el país anfitrión.

Los solicitantes en el procedimiento de determinación de la apatridia también reciben un mejor trato en comparación con las personas que solicitan el reconocimiento de refugiado cuando se trata del derecho de apelación; mientras que la Ley de Asilo limita el derecho a apelar sobre asuntos relacionados con el reconocimiento de refugiados ante la Corte Administrativa Federal, las decisiones de apatridia también pueden apelarse ante el Tribunal Supremo Federal.

También existen desventajas a la hora de tener una legislación detallada en orden sobre la apatridia. La Corte Administrativa Federal ha sostenido que el estándar de prueba en el área de la determinación de la apatridia es mayor que en los procedimientos de determinación de los refugiados. Mientras que la condición de refugiado solo debe „demostrarse de forma creíble“, las personas que solicitan el reconocimiento de la apatridia deben proporcionar pruebas completas de su apatridia. Aún queda por ver cómo afectará esta decisión reciente al reconocimiento de la apatridia en Suiza.

Un área fundamental de preocupación es que, a la fecha, no hay ninguna aclaración de la situación jurídica de una persona con un procedimiento pendiente de determinación de la apatridia. Por ejemplo, aún quedan sin resolver ciertas preguntas, como si una persona tiene derecho a quedarse en el país, puede trabajar o tiene derecho a beneficios de salud y de seguridad social. En la mayoría de los casos esto no ha sido un problema, ya que la mayoría de los solicitantes disfruta de un supuesto derecho procesal

a permanecer en el país bajo la ley suiza porque al mismo tiempo son solicitantes del procedimiento de asilo, o porque ya gozan de la condición de refugiado o de alguna otra forma de protección subsidiaria en Suiza.

Sin embargo, la cuestión se torna crítica en casos donde una persona que ya ha recibido una decisión negativa en el procedimiento de asilo —y se enfrenta a una orden de deportación— solicita el reconocimiento de la apatridia. Hay cierta preocupación que indica que conceder el derecho de permanencia durante el procedimiento de determinación de la apatridia podría resultar en un gran aumento de solicitudes abiertamente infundadas. La determinación de la apatridia podría, en otras palabras, utilizarse para evadir una orden de deportación de un procedimiento anterior de asilo. A pesar de esta preocupación, las autoridades suizas hasta ahora no han deportado a estas personas. En la mayoría de los casos, de todas formas en la práctica será imposible expulsar a la persona debido a la falta de documentos de viaje. Sin embargo, no existe ninguna garantía jurídica en el derecho interno que determine que una orden de expulsión no se llevaría a cabo mientras la persona todavía esté a la espera de la determinación de la apatridia.

La protección que le proporciona el derecho internacional a la persona apátrida es también diferente a la protección de la que gozan los refugiados. Una de las diferencias más llamativas entre la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas es que esta última no incluye una garantía de no devolución. Por ahora, la única protección para las personas afectadas son las garantías de no devolución basadas en los derechos humanos, como por ejemplo

en la Convención Europea de Derechos Humanos. Como mínimo, las autoridades suizas, por tanto, deben evaluar si la expulsión de una persona con un procedimiento pendiente de determinación de la apatridia violaría las obligaciones internacionales de los derechos humanos de Suiza.

Conclusión

Las deficiencias descritas anteriormente, sin duda, deben solucionarse. Debe aclararse la cuestión de si una persona tiene derecho a permanecer en el país durante un procedimiento pendiente. Sin embargo, las correcciones podrían implementarse mediante la inserción de disposiciones en las leyes existentes en lugar de abogar por una ley específica para casos de apatridia que podría eliminar algunas de las ventajas que poseen las personas apátridas en la actualidad.

Los escépticos suponen que es probable que la legislatura Suiza —con el fin de corregir el defecto— suprima el derecho a un permiso de residencia permanente después de cinco años de estancia legal para aquellos con reconocimiento de apátridas y así nivelar los resultados legales de la determinación de refugiados y la determinación de la apatridia. Sin embargo, es igual de probable que los posibles solicitantes, los representantes legales, ACNUR y las ONG reconozcan los beneficios del reconocimiento de la apatridia por encima del derecho a un permiso de residencia permanente.

Karen Hamann karen.hamann@sem.admin.ch
Especialista legal, Secretaría del Estado para las Migraciones de Suiza
www.sem.admin.ch/sem/en/home

Este artículo está escrito a título personal y no refleja necesariamente la opinión de la Secretaría del Estado para las Migraciones de Suiza.

Consejo Internacional Editorial de RMF

Los miembros del consejo actúan a título personal y no representan necesariamente a sus instituciones.

Lina Abirafteh
Lebanese American
University

Guido Ambroso
UNHCR

Alexander Betts
Refugee Studies Centre

Nina M Birkeland
Norwegian Refugee Council

Jeff Crisp
Independent consultant

Mark Cutts
OCHA

Eva Espinar
University of Alicante

Elena Fiddian-Qasmieh
University College London

Rachel Hastie
Oxfam

Lucy W Kiama
HIAS Kenya

Khalid Koser
GCERF

Erin Mooney
UN Protection Capacity/ProCap

Steven Muncy
Community and Family
Services International

Kathrine Starup
Danish Refugee Council

Richard Williams
Independent consultant

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

Conferencia Colson: Thomas Spijkerboer **10 de mayo de 2017, 5 pm, Oxford**

La conferencia anual en honor a la profesora Elizabeth Colson será impartida este año por Thomas Spijkerboer, profesor de Derecho Migratorio de la Vrije Universiteit Amsterdam.

Escuela Internacional de Verano sobre la Migración Forzada **2-14 julio de 2017, Oxford**

La Escuela Internacional de Verano del RSC permite quienes trabajan con los refugiados y otros migrantes forzados, reflexionar críticamente sobre las fuerzas e instituciones que dominan el mundo de los desplazados. Ahora en su 28º año, y reestructurado para durar dos semanas, este curso intensivo combina la excelencia académica de la Universidad de Oxford con un método estimulante y participativo de aprendizaje crítico y de reflexión. El curso está diseñado principalmente para políticos y profesionales con varios años de experiencia laboral en protección de refugiados y asuntos relacionados. Coste: 3050 £. Cuota Early Bird (solicitud y registro antes del 31 de marzo de 2017): 2950 £.

Arquitecturas del desplazamiento: nuevo proyecto de investigación

Este nuevo proyecto de investigación, dirigido por el Dr. Tom Scott-Smith, explorará la experiencia vivida de alojamiento temporal para los refugiados en Oriente Medio y Europa. Reúne a expertos en desplazamiento forzado, arqueología, antropología y arquitectura para estudiar el alojamiento de refugiados en seis países. El proyecto es una asociación con el Museo Pitt Rivers de Oxford y ha sido financiado por el Consejo de Investigación Económica y Social y el Consejo de Investigación sobre las Artes y Humanidades del Reino Unido.

Los refugiados son migrantes: nuevo proyecto de investigación

La Dra. Cathryn Costello ha sido galardonada con una Beca Inicial para el proyecto Refugee Mobility, Recognition and Rights, que comenzará en marzo de

2017. Este proyecto, en primer lugar, reexaminará la protección de los refugiados mediante una perspectiva de movilidad y migración y, en segundo lugar, lleva la investigación sobre el derecho de los refugiados a una conversación con las prácticas del régimen de refugiados, en particular para someterlo a un escrutinio legal. Reexaminará tres aspectos clave del derecho de los refugiados: el acceso a la protección, la determinación del estatus de refugiado y los derechos de los refugiados, a la luz de las normas y prácticas del régimen de refugiados sobre el reparto de responsabilidades y las soluciones. Se centrará en la protección en Europa, Turquía, Líbano, Kenia y Sudáfrica.

Refugio: Transformando un sistema de refugiados roto

Nueva publicación, a finales de marzo de 2017

El profesor Alexander Betts (Centro de Estudios para los Refugiados) y Paul Collier (Escuela de Gobierno de Blavatnik) muestran cómo los responsables de las políticas internacionales pueden ofrecer resultados humanos y sostenibles que son mejores para los refugiados y los países anfitriones. Basándose en investigaciones de campo y soluciones que ya han sido probadas con éxito, describen una visión sobre cómo los refugiados pueden ser capacitados para ayudarse a sí mismos, contribuir a sus sociedades de acogida e incluso reconstruir sus países de origen.



Para más información sobre todo lo mencionado visite www.rsc.ox.ac.uk



Gracias a todos nuestros donantes en 2016-2017

RMF es totalmente dependiente de la financiación externa para cubrir todos los costes del proyecto, incluyendo la dotación de personal. Estamos profundamente agradecidos a los siguientes donantes por su apoyo financiero y su entusiasta colaboración:

ADRA International • Catholic Relief Services-USCCB • DanChurchAid • Danish Refugee Council • Global Protection Cluster • Government of Denmark • Government of the Principality of Liechtenstein • Immigration, Refugees and Citizenship Canada • International Committee of the Red Cross •

International Organization for Migration • Luxembourg Ministry of Foreign Affairs • Mohammed Abu-Risha • Norwegian Refugee Council • Open Society Foundations • Oxfam • RefugePoint • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UNHCR • Women's Refugee Commission

También nos gustaría dar las gracias a todos los que han apoyado la producción y difusión de RMF por donaciones individuales a través de nuestro sitio de donaciones en línea www.fmreview.org/es/donaciones-en-linea
Incluso las pequeñas donaciones ayudan a mantener RMF, así que por favor, considere hacer una donación.

Refugiados iraquíes en comunidades de habla hispana de California

Ken Crane y Lisa Fernandez

Se necesita algún tipo de orientación cultural, pero es necesario que sea adecuada para las realidades del lugar donde se reasienta a los refugiados.

Muchos de los refugiados iraquíes reasentados en California se encuentran en áreas donde predomina un entorno cultural “latino” de habla hispana. Deben enfrentar los desafíos de la vida mediante la construcción de puentes con sus vecinos hispanohablantes (así como con otros grupos étnicos), no solo con los que hablan inglés, para adaptarse a su nueva vida. Para que la integración sea exitosa, es necesario que las personas forjen vínculos más allá de su propio grupo; se puede decir que los adultos tuvieron más dificultades para lograr esto que los jóvenes, que rápidamente hicieron un grupo diverso de amigos y aprendieron tanto español como inglés.

Durante la orientación cultural en lugares como Estambul, a los refugiados se les dijo que aunque “no todo el mundo en Estados Unidos tendrá la misma apariencia”, aprender a dominar el inglés era fundamental para su éxito en América. Sin embargo, lo que descubrieron fue que el idioma español era igualmente ventajoso al momento de encontrar un empleo y se vieron frustrados por tener que negociar con una comunidad de habla hispana y una de habla inglesa para encontrar trabajo.

Cuando llegué aquí por primera vez, fui a algunas tiendas para buscar trabajo... Pensé... California, todas las personas son estadounidenses, sabes... Estaba buscando trabajo y ellos me preguntaban: “¿Hablas español?” Y entonces les respondía: “No, estoy viviendo en California, no necesito hablar español”. Y [el empleador] dijo: “No, aquí el primer idioma es el español”.

Algunos adultos mayores sentían que era una pérdida de tiempo asistir a clases de inglés donde todos los demás estudiantes hablaban español. Algunos se quejaban porque no podían practicar inglés con sus vecinos; tampoco podían comunicarse en español con ellos. Para ellos la cuestión más problemática no estaba relacionada con las diferencias culturales, sino que tenía que ver con el hecho de que estaban económicamente en desventaja en el mercado laboral, debido a su falta de fluidez en inglés y su falta de capacidad en español.

Los jóvenes iraquíes en particular pudieron reconocer rápidamente que tenían muchas cosas en común con los estudiantes de habla hispana, que también se esforzaban por aprender inglés. Reconocieron que los latinos eran menos conservadores que ellos en cuanto a su comportamiento en público, pero no consideraron que las diferencias culturales entre ellos fueran insalvables. Los padres y los adultos mayores claramente tuvieron más dificultades para adaptarse.

La agencia de reasentamiento proporcionó orientación cultural a todas las personas recién llegadas. Sin embargo, pocas personas asistían a estas sesiones, que se centraban en cuestiones prácticas tales como tratar con las agencias de bienestar social, obtener una licencia de conducir, seguir las leyes de inmigración, abrir cuentas bancarias y temas similares. El componente cultural era débil, ya que solo se discutían algunas nociones genéricas de la “cultura estadounidense” tales como ser puntual en una cita; no se abordaba la verdadera geografía social de la región. Por lo tanto, la agencia solicitó la ayuda de una universidad local para desarrollar un componente de “culturas latinas” que fuera parte de su formación. Un factor importante en la creación de una orientación cultural más específica fue el uso de un “intermediario” —un representante de esas comunidades, con habilidades interculturales— que actuó como una especie de emisario cultural entre las comunidades. Otros organismos pueden aprender de esta experiencia, pero es posible que el desafío aún sea que la asistencia a estas sesiones de orientación cultural ha sido decepcionante en general.

Ken Crane kcrane@lasierra.edu

Profesor asociado, Departamento de Historia, Política y Sociología, Universidad de La Sierra
<https://lasierra.edu/history-politics-and-sociology/>

Lisa Fernandez lfer693@lasierra.edu

Estudiante graduada, Universidad Estatal de Oregón
<http://liberalarts.oregonstate.edu/slcs/wgss>

