

El reasentamiento de refugiados, instrumento europeo de externalización de los procesos de asilo.

El reasentamiento es un concepto que nació después de la Segunda Guerra Mundial, cuando millones de personas desplazadas por los conflictos en Europa encontraron refugio en países de acogida por todo el mundo, fundamentalmente bajo los auspicios del CIME (Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas, predecesor de la OIM) Hasta los años 50 no se hizo la distinción entre “personas desplazadas” y “refugiados”.

Referente a los refugiados, el ACNUR (Alto Comisariado de Naciones Unidas para los Refugiados) que tiene como mandato proporcionarles una protección internacional, dispone tras su creación en 1950 de tres grandes categorías de soluciones al respecto:

- 1) **la repatriación voluntaria** (siempre que las circunstancias en el país de origen de los refugiados lo permitan).
- 2) **La integración** local en el país de asilo.
- 3) **El reasentamiento** desde el país de asilo a un tercer país.

La tercera solución, el reasentamiento, fue llevado a cabo por primera vez en 1956 (en la historia del ACNUR) con ocasión del éxodo de 200.000i húngaros que encontraron refugio en los países europeos. En los años 70, fue igualmente una solución que prevaleció para alrededor de dos millones de indochinos (Vietnam, Laos, Camboya) refugiados en Tailandia, de los cuales la mayoría fue reasentada en los Estados Unidos.

El ACNUR recurre regularmente al reasentamiento, sobre la base voluntaria de los países de acogida. Los principales países que participan en programas de reasentamiento son Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Suecia. Aparte de Suecia y Dinamarca, los países de la Unión europea no llevan a cabo, o apenas lo hacen, reasentamientos. Para el ACNUR este instrumento de protección deberá ser promovido al tratarse por un lado de un compromiso concreto en la protección de refugiados, y por otro de la manifestación de un reparto de responsabilidades a nivel internacional.

La Unión Europea y el reasentamiento

Primera etapa: en la línea de la proposición inglesa de campos externos para los demandantes de asilo, 2003

En una comunicación de junio de 2003, “Hacia unos regímenes de asilo más accesibles, equitativos y organizados” la Comisión europea explica que el sistema de asilo europeo tiene disfunciones y que es necesario orientarse hacia una nueva aproximación que tenga en cuenta los flujos mixtos (=demandantes de asilo + migrantes) y la “*dimensión exterior de estos flujos*”. Esta “*nueva aproximación reforzará la credibilidad, la integridad y la eficacia de las normas aplicables a las llegadas espontáneas proponiendo un cierto número de soluciones bien definidas, diferentes a la protección en la UE*”. Esta comunicación es una respuesta de la Comisión a una solicitud del Consejo (los jefes de Estado y de Gobierno) de “*examinar los medios para reforzar la capacidad de acogida de los terceros países, en particular a través de la cooperación al desarrollo*” siguiendo la proposición británica de marzo de 2003 de instalar campos de demandantes de asilo fuera de la UE para tramitar sus demandas. Para ella, se trata de encontrar una vía intermedia con el fin de satisfacer a aquellos que, con el Reino Unido, son partidarios de soluciones radicales para reducir el número de demandas de asilo en Europa y aquellos que permanecen fieles a los principios de acogida de las personas identificadas como susceptibles de protección.

La Comisión Europea se apoya sobre las propuestas contenidas en un programa mundial lanzado hace tiempo por el ACNUR para la puesta en marcha de un régimen internacional de protección de refugiados titulado “Convention Plus”¹ (en referencia a la convención de Ginebra de 1951 sobre los refugiados). Partiendo de la constatación de que “*el sistema de protección internacional y de asilo puede estar gravemente amenazado si se utiliza con otros fines o es objeto de repetidos abusos, especialmente por parte de los traficantes de seres humanos*”, el objetivo de la Convención Plus es “*mejorar la puesta en marcha de la convención de Ginebra, de promover la solidaridad y el desarrollo de la gestión de los flujos migratorios relacionados con el asilo por medio de instrumentos o de políticas complementarias*”.

Sobre esta base, la Comisión europea preconiza facilitar 1) **la llegada organizada en la UE**, desde sus regiones de origen, de personas que tengan necesidad de protección internacional; 2) **el reparto de las cargas y responsabilidades en el seno de la UE así como en las regiones de origen** para que acuerden, en la medida de lo posible, una protección efectiva que corresponde, en la medida de lo posible, a las necesidades de las personas que tengan necesidad de una protección internacional.

En lo que concierne al punto sobre “*llegada organizada*”, la Comisión busca el compromiso entre el marco comunitario (se refiere a un **programa europeo de reasentamientos** “*donde casi todas las etapas cronológicas del proceso de reasentamiento serán establecidas a nivel de la UE*”) y la dificultad que tendrá para imponer a los Estados un sistema que constriña. Consciente de que “*la voluntad política necesaria para pasar sin demora a esos tipos de modelos podrá ser difícil de encontrar inmediatamente en todos los Estados miembros de la UE (y con más razón en una Unión ampliada)*” se imagina un sistema híbrido donde “*la UE fijará los objetivos a alcanzar, los criterios de selección – particularmente la definición de los criterios que se tendrán en cuenta de cara al*

¹ “Convention plus” no es una nueva convención, sino un proceso. Por “Plus” debe entenderse, según el ex Alto Comisario Ruud Lubbers, “la elaboración de acuerdos especiales o de dispositivos multilaterales con vistas a garantizar la mejora del reparto de la carga con los países del norte y del sur trabajando conjuntamente en la elaboración de soluciones durables para los refugiados. Esto incluye los planes de acción locales para gestionar los flujos masivos y los acuerdos sobre los movimientos secundarios definiendo con más precisión las funciones y las responsabilidades de los países de origen, de los países de tránsito y de los países de destino. Esto incluye igualmente los acuerdos que tienen como objetivo mejorar el enfoque de la ayuda al desarrollo (...) así como los compromisos multilaterales de reasentamiento de refugiados” (propuesta a la Agenda para la protección, 2003”.

reasentamiento – y el número mínimo, por año, de personas a las que se les propondrá el reasentamiento”, pero donde “habrá que dejar al mismo tiempo, a los Estados miembros la responsabilidad de fijar sus propias cuotas, con respecto al número mínimo. Por otra parte, los Estados miembros establecerán sus propios procedimientos de selección y serán libres de definir la política y las orientaciones que habrá que seguir para regular los problemas ligados a la llegada de refugiados, incluidas los procedimientos de inmigración. En último lugar, según este modelo, los Estados miembros determinarán igualmente sus políticas respectivas en materia de acogida de refugiados candidatos al reasentamiento así como el procedimiento que se lleve a cabo en cuanto al proceso de reasentamiento de un refugiado, desde su llegada hasta su integración”.

Reunidos en Roma en octubre de 2003, los representantes de los Estados miembros de la UE acogieron favorablemente la propuesta de la Comisión y la invitaron a presentar un programa más preciso de reasentamiento a nivel de la UE, que pudiera permitir encontrar soluciones globales a las situaciones de los refugiados y luchar contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos *“La llegada organizada de solicitantes de asilo constituirá igualmente una herramienta de lucha contra los sentimientos de racismo y de xenofobia, pues la opinión pública será probablemente favorable”.*

Segunda etapa: la articulación del reasentamiento con el objetivo de “el asilo en el exterior”

En una comunicación de 4 de junio de 2004, *“mejorar el acceso a las soluciones duraderas”*, la Comisión europea estima que el reasentamiento de refugiados debe jugar un papel importante en la política de asilo de la UE, *“en un contexto en el que la mayoría de las demandas de asilo en la UE no cumplen con los criterios para la obtención de una protección internacional”* (otra forma de referirse a los “flujos mixtos”). No da muchos más detalles que en su comunicación de 2003, salvo que *“el programa se caracterizará por su flexibilidad y será adaptado a las situaciones específicas de crisis”*, que *“comprenderá un número constante, aunque limitado, de refugiados, y será modulable en función de la capacidad de los Estados miembros de acoger a los solicitantes de asilo”*. *“Los objetivos numéricos serán establecidos a nivel comunitario”* y el reasentamiento se organizará bajo el marco del ACNUR con el apoyo logístico (transporte) de la OIM.

Fundamentalmente, esta comunicación explica que el reasentamiento se articula con los programas de protección de refugiados en las regiones de origen, necesarios para *“reforzar las capacidades de protección de los países terceros y de gestionar mejor la entrada (organizada) de refugiados en suelo europeo”*, y propone que un instrumento financiero (AENEAS) sea previsto para permitir a los Estados miembros, a los terceros países, a las organizaciones internacionales y a las ONG trabajar eficazmente en este sentido.

La idea que se desarrolla claramente es por tanto **que se trate lo esencial de la demanda de asilo en los países terceros próximos a los países de salida de los refugiados** (la “protección regional”) y **de proceder a la llegada organizada sobre la base de cuotas** (los “objetivos numéricos”) en el marco de un programa europeo, sin perjuicio de la base voluntaria según la cual cada Estado miembro conservará la libertad de definir su política y sus orientaciones.

El “programa de La Haya” adoptado por el Consejo de la Unión europea el 4 de noviembre de 2004, concluye la primera fase de comunitarización de la política de asilo y de inmigración (que comenzó con la cumbre de Tampere de 1999) y presenta las grandes líneas de la política que serán establecidas durante los siguientes cinco años. Bajo el título *“la dimensión exterior del asilo y de la inmigración”* se incluye fundamentalmente la asociación con países terceros de tránsito y países de origen de donde parten los inmigrantes y demandantes de asilo. En materia de asilo, el Consejo europeo *“invita a la Comisión a elaborar programas de protección regional de la UE en asociación con los países terceros afectados y en estrecha cooperación y consultas con el Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los refugiados”.*

Tercera etapa: la concretización

El Consejo de ministros de inmigración de los veinticinco introduce la externalización del asilo en el programa de su reunión de enero de 2005, y explora los tres puntos 1) el refuerzo de la protección en las regiones de origen 2) el refuerzo de la protección en las regiones de tránsito 3) el reasentamiento de refugiados. En esta reunión el Alto Comisariado para los refugiados fue invitado y subrayó que los estados europeos están sobre este último punto muy a la zaga de los otros países:

“(...) Sobre el tema de los reasentamientos – solución que consiste en reinstalar, en un país tercero, a los refugiados que no puedan permanecer en sus primeros países de asilo – Ruud Lubbers resalta que “los países de inmigración” (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos) ofrecen hasta 100.000 plazas de reasentamiento de refugiados cada año, mientras que Europa por sí misma ha puesto a disposición solamente 4.700 plazas.

En referencia a las discusiones precedentes sobre el beneficio de incrementar la inversión para mejorar la protección en las regiones de origen, Ruud Lubbers indica que “poco a poco, se hace necesario encaminarnos al incremento de los reasentamientos y la reducción de los movimientos irregulares... paulatinamente hacer posible dicha solución para los refugiados, ya que su llegada a Europa podrá ayudar a reducir las situaciones de crisis con sus consecuentes llegadas espontáneas. Por supuesto, este sistema será incluso más verosímil cuando los migrantes tengan también a su alcance soluciones económicas” (comunicado del ACNUR de 29 de enero de 2005).

El Consejo pide a la Comisión que le presente, de entonces a julio del 2005, *“una propuesta de programa de reasentamiento con el fin de su eventual inclusión en los programas de protección regionales (...) adaptada a las situaciones específicas en los países de las regiones de origen y debe ser también flexible y conciso de manera que los Estados miembros puedan decidir si participar o no (...) El ACNUR (deberá jugar) un papel determinante en la preparación y la orientación de los expedientes hacia un país de reasentamiento de cara a una selección de un cierto número de refugiados”*. Y precisa que ***“holga decir que un programa de reasentamiento no puede atentar contra el tratamiento apropiado de las demandas de asilo individuales que se presentan en el marco de las llegadas espontáneas en la UE de los refugiados que provienen de esas regiones de origen”***.

Esta precisión sería más creíble si:

- 1) una gran parte de la actividad normativa y operacional de la UE en materia de asilo no hubiera consistido, a lo largo de los últimos cinco años, en restringir el acceso al procedimiento de asilo y en disuadir la demanda (ver por ejemplo el análisis de la CFDA *“Tremendos amenazas sobre el derecho de asilo en Europa”* <http://cfda.rezo.net/Europe/rapport-02-04.html>);
- 2) el discurso oficial de las instancias de la UE no buscara convencer que Europa está inundada de demandas de asilo a las que no puede hacer frente, mientras que las estadísticas del ACNUR desmienten esta afirmación: el total de demandas de asilo en los veinticinco Estados miembros ha disminuido en un 30% entre el 2003 y el 2005.
- 3) los ejemplos contemporáneos de reasentamiento no incitaran a la mayor prudencia en el análisis. Ya que, con la notable excepción de Canadá, en la mayor parte de países que practican el reasentamiento, este procedimiento de admisión está lejos de ser simplemente complementario del “asilo a la llegada” y tiene tendencia a hacerse exclusivo.

Los riesgos del reasentamiento

Australia ni siquiera respeta la convención de Ginebra en el sentido de que para las solicitudes presentadas en su territorio únicamente otorga una protección subsidiaria. Y no digamos del encierro sistemático de los demandantes de asilo en campos instalados en islas o en los confines del desierto².

Históricamente los **Estados Unidos** conceden pocos estatutos de refugiados a los exilados que ya se encuentran en su territorio. Además han recibido en 2004 únicamente 27.900 solicitudes de asilo (poco más que Austria). Han sido admitidos en el cuadro de una solicitud individual en territorio la mitad (25.254) que en el marco del reasentamiento (52.900)³.

Dinamarca, a menudo citada como ejemplo de país europeo que practica el reasentamiento posee también una de las legislaciones más restrictivas de la UE en materia de asilo: hasta tal punto que para preservarla, se ha mantenido al margen del proceso europeo de armonización. En 2004, sólo 507 “solicitantes espontáneos” han visto su solicitud de asilo aceptada. Por otro lado las modestas cifras efectivas de los beneficiarios del reasentamiento (una media de 500 personas al año) invita a relativizar el aporte de este modelo.

2 Eve le Pallec, “la criminalización de los refugados en Australia”, Derecho Pleno, n. 58, diciembre de 2003: <http://www.gisti.org/doc/plein-droit/58/australie.html>. Ver también la sección de Australia en la página de Migreurop: www.migreurop.org/rubrique115.html

3 Fuente: <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/events/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=42b283744>

La etapa actual: Los “programas de protección regional”

(comunicación de la Comisión europea de 1 de septiembre de 2005)

La Comunicación del 1 de septiembre de 2005 constituye la respuesta de la Comisión europea a las conclusiones del Consejo del 2 y 3 de noviembre de 2004 que invitaban a presentar un plan de acción aplicable a uno o varios programas de protección regional (PPR). Con respecto al reasentamiento (uno de los siete ejes de los PPR), la Comisión reafirma que los Estados de la UE deberán participar sobre una base voluntaria a proponer plazas para el reasentamiento en sus territorios. Se prevé una eventual estructuración comunitaria de los programas nacionales. Se destinarán fondos disponibles en el seno de los fondos europeos para los refugiados (FER)⁴ con el fin de que el reasentamiento *“pueda beneficiarse de una financiación comunitaria sustancial”*. Un proyecto piloto en Tanzania podrá ver la luz: este país acoge la población de refugiados más numerosa de África, pero pocos de ellos han sido reasentados hasta ahora (1.200 en 2004). El ACNUR sugirió aumentar esta número y numerosas ONGs presentes en Tanzania le apoyan.

Para la Comisión, el reasentamiento debe ser complementario a los otros objetivos de la UE en materia de protección regional. (*“Las previsiones por parte del ACNUR de los expedientes de eventuales reasentamientos será un elemento importante para determinar que regiones (...) podrán beneficiarse de un programa de protección regional”*). Está previsto *“hacer del problema de los refugiados y de la protección una prioridad política”* pero de hecho lo esencial de esta comunicación está consagrado a la presentación de la *“necesidad de intensificar la cooperación y el refuerzo de las capacidades en las fronteras meridionales y orientales de la UE con el fin de permitir a los países fronterizos gestionar mejor las migraciones y ofrecer una protección adecuada a los refugiados”*. El reasentamiento tiene lugar claramente en un proceso de externalización del control de fronteras con el fin de disminuir las llegadas de migrantes a Europa. Bajo esta perspectiva la Comisión enmarca particularmente los países de los nuevos Estados independientes occidentales (Ucrania, Moldavia y Bielorrusia) y prevé muy seriamente que Bielorrusia, excluida por razón de su déficit democrático de todos los demás programas comunitarios, *“consolide sus actuales capacidades de protección”*.

⁴ Hay que resaltar que una parte de los FER ha sido destinada a las expulsiones en frontera (octubre de 2005): nueva prueba de que en el espíritu de la UE proteger a los refugiados no es sino un objetivo secundario, la prioridad sigue siendo mantener a los migrantes lejos de Europa.

Un refuerzo peligroso: las ONGs y el reasentamiento

Habiéndose pronunciado en la cumbre de Tampere (1999) a favor de una inversión de la UE en programas de reasentamiento, ECRE (European Council on Refugees and Exiles), principal coalición europea de ONGs dedicadas a la cuestión de los derechos de los refugiados, se ha esmerado, en el transcurso de estos últimos años, ha hacer conocer mejor los programas existentes de reasentamiento⁵. Esta promoción tenía como objetivo principal definir las buenas prácticas en materia de reasentamiento. Estos últimos meses, ECRE en numerosas ocasiones reafirma que la UE debería aumentar de forma sustancial su actividad de reasentamiento y que sería más oportuno hacerlo a nivel comunitario que en el plano nacional⁶. Este lobbying a favor de la definición de un programa europeo de reasentamiento se ha visto acompañado de numerosas alertas sobre la necesidad de que los objetivos del reasentamiento deban permanecer al servicio de la protección de los refugiados:

- los programas de reasentamiento deben ser una prueba que se de a los países sobre la implicación de la UE para responsabilizarse de una parte más importante de la carga del asilo.
- El reasentamiento no deberá “sustituir a las modalidades nacionales de determinación del asilo en territorio/frontera).
- La selección de los reasentados deberá apoyarse en criterios que permitan favorecer a los refugiados más vulnerables (mujeres, niños, minusválidos...).
- La implicación del ACNUR y de las ONG deberá institucionalizarse.

Después de los dramas de Ceuta y Melilla y antes del Consejo europeo del 12 y 13 de octubre, ECRE reafirmó que el reasentamiento era una de las soluciones para prever que tales situaciones no se produjeran más en el futuro.

La CCMM (Comisión de Iglesias para los migrantes en Europa) lanzó, el mes de octubre de 2005, una campaña consagrada a la promoción de una política europea de reasentamiento⁷. Se apoya sobre los argumentos desarrollados por ECRE, el ACNUR y la Comisión europea (en referencia directa a la comunicación citada del 1 de septiembre sobre los programas de protección regional). Señalamos que después de haber explicado “*lo que no debe ser el reasentamiento*” (un proceso que sustituya a la demanda de asilo espontáneo, una protección temporal, un sistema de categorización y jerarquización de los refugiados en función de su nacionalidad o de su religión) cita a Australia entre los ejemplos de países que practican el reasentamiento, sin mencionar que ese país se ha desentendido totalmente de sus obligaciones con respecto a la Convención de Ginebra.

La ONG británica OXFAM formuló, en materia de reasentamiento, recomendaciones próximas a las de ECRE⁸: “*los regímenes de reasentamiento u otras disposiciones “de entrada ordenada” deberán complementar un régimen justo y equitativo para el tratamiento de las llegadas espontáneas de demandantes de asilo al territorio de la UE y no sustituirlo. El reasentamiento debe ser previsto como un instrumento de protección internacional que ofrezca soluciones*

5 ECRE y el US Comittee for Refugees “REsponding to the Asylum and Access Challenge – An Agenda for Comprehensive Engagement in Protracted Refugee Situations”, abril 2003.

6 Presentación de ECRE en el seminario sobre el reasentamiento organizado por la presidencia británica del consejo europeo el 4 de julio de 2005: <http://www.ecre.org/positions/UKpres.doc>

7 CCME publica en esta ocasión un boletín de información sobre el reasentamiento. Resettlement Newsletter, estando el primer número fechado en septiembre-octubre 2005

8 OXFAM, Territorio inexplorado. La internacionalización de la política europea de asilo, mayo de 2005. <http://www.oxfamgb.org/ukpp/resources/foreignterritory.htm>

duraderas a los refugiados seleccionados y no como una herramienta de gestión de la migración. Toda distinción entre refugiados “buenos” reasentados y los “malos” llegados espontáneamente deberá ser evitada en la retórica y en la práctica.

En este contexto, los Estados miembros deberán ser animados a aumentar su trabajo de reasentamiento: alinearse en un marco de actuación europeo y en el marco del régimen de reasentamiento más coherente a escala comunitaria.

En su informe, OXFAM acuerda una atención privilegiada a los criterios que deben presidir la selección de beneficiarios del reasentamiento y la necesidad de proteger a las poblaciones más vulnerables. Se denuncian también las derivaciones de las negociaciones que conducen a privilegiar los intereses de los países del norte sobre los de los refugiados. *“Los programas en vigor en los Estados Unidos, Canadá y Australia no se apoyan siempre en la vulnerabilidad sino en la selección de los refugiados que presentan las mejores perspectivas de integración en sus nuevos países”.*

Estas ONGs hacen así un llamamiento a sus deseos -sin prestar atención a las realidades de las políticas comunitarias- de un modelo europeo ideal de reasentamiento que, que por su vocación de protección a los refugiados se desmarque de los grandes programas existentes donde no podrán sino seleccionar las “buenas prácticas”.

Por su parte Amnistía internacional (AI), que no se opone por principio a un programa europeo de reasentamiento, se muestra más reservada en cuanto a las proposiciones contenidas en la comunicación de la Comisión sobre los PPR *“en un contexto político más amplio”*, AI duda de la sinceridad y de la realización de los objetivos marcados en la creencia de que *“no disimulan la voluntad de impedir a solicitantes de asilo y migrantes de acceder al territorio europeo”* en un contexto en el que la Comisión *“permanece silenciosa ante las prácticas restrictivas de los Estados miembros que reducen y en ocasiones infringen sus obligaciones internacionales”*⁹

9 AI, Asilo: los programas de protección regional. Una comunicación de la Comisión europea. 7 de octubre de 2005.

Los peligros de la comunitarización del proceso de reasentamiento

El reasentamiento es un instrumento que permite ofrecer una solución duradera a los refugiados estancados en un país de primer exilio donde no siempre se benefician de una protección efectiva. Los diferentes países europeos podrían utilizar más y mejor este instrumento al servicio de los refugiados.

Esto no es óbice para que la puesta en la agenda comunitaria de este asuntos deba ser analizada en el marco de un contexto global de externalización por la Unión europea de una gran parte de su política de asilo e inmigración, y en este aspecto rechazada. La U

E, ante la prioridad de proteger sus fronteras exteriores, a optado por cerrar los ojos a las violaciones de los derechos fundamentales cometidas por los Estados miembros o los países terceros asociados que puedan demostrar su eficacia.

Así, después de la muerte de numerosos migrantes subsaharianos bajo las balas de los guardas fronterizos marroquíes a final de septiembre de 2005, tras las protestas públicas del ACNUR impedido de entrar en contacto con los demandantes de asilo en Marruecos, la Comisión persiste, en una comunicación sobre la dimensión externa de la política de asilo y de inmigración, a citar como ejemplo de asociación exitosa la cooperación con esos países en materia de control de flujos migratorios. La Comisión afirma *“que hay lugar a perseverar en los esfuerzos para desarrollar un diálogo con Libia sobre migraciones”*¹⁰, siendo Libia denunciada regularmente por las ONGs y el Parlamento europeo por sus repetidas violaciones de los derechos humanos, siendo migrantes y refugiados víctimas de las mismas. La Comisión europea aporta también una vez más la prueba de que un programa comunitario de reasentamiento, cualesquiera que sean las garantías teóricas otorgadas, no escapará a la citada voluntad de una Europa que ha tomado partido por considerar los derechos humanos como accesorios.

En esas condiciones, militar por un programa comunitario de reasentamiento supone aceptar la política europea de alejamiento de los refugiados.

Gisti, noviembre 2005

¹⁰ Comunicación de la comisión. Una estrategia relativa a la dimensión externa del espacio de libertad, de seguridad y de justicia, 12 de octubre 2005