

20/2017

02 de marzo 2017

*Felipe Manchón Campillo**

El reasentamiento y la reubicación
de refugiados y su aplicación en la
actual crisis humanitaria

El reasentamiento y la reubicación de refugiados y su aplicación en la actual crisis humanitaria

Resumen:

El gran aumento en las cifras de personas refugiadas ha provocado una crisis humanitaria mundial que ha desbordado las previsiones. Se están llevando a cabo diferentes medidas que buscan resolver del modo más rápido y eficaz el enorme número de solicitudes de asilo que se están presentando.

Los grupos de migrantes con unas condiciones especiales de vulnerabilidad han de acogerse a un tipo específico de protección. El reasentamiento, que se ha venido aplicando desde mediados del siglo xx con buenos resultados, tiene como objetivo la integración de los refugiados en sus nuevas sociedades. Sin embargo, la actual crisis ha provocado el surgimiento de un nuevo modelo, la reubicación, cuyo propósito es trasladar a los migrantes a los países con capacidad para acogerles. Este documento pretende analizar ambos, teniendo en cuenta sus similitudes y diferencias, y considerando cuál puede ser más adecuado para aplicar en los diversos casos.

Abstract:

The number of refugees has largely increased, provoking a worldwide humanitarian crisis that has outstripped the previsions. Several measures of varying importance are taking place, looking to solve rapidly and efficiently the massive amount of asylum petitions that are being submitted.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The groups of migrants with special conditions of vulnerability have to benefit from a specific type of protection. The goal of resettlement, which has been into force since the middle of the XX century delivering major results, is to achieve the integration of refugees in their new societies. Nevertheless, the current crisis has provoked the appearance of a new approach, relocation, whose aim is to transfer the migrants to other countries with enough capacity to shelter them. This paper intends to analyze both, considering their similarities and differences, and attempting to identify which of them can be more positive to the migrants.

Palabras clave:

Refugiados, Asilo, Reasentamiento, Reubicación, Migraciones, Unión Europea, ACNUR.

Keywords:

Refugees, Asylum, Resettlement, Relocation, Migrations, European Union, UNHCR.

Introducción

Europa afrontará en 2017, por tercer año consecutivo, la grave crisis humanitaria originada por el aumento incontrolado de los flujos migratorios procedentes principalmente de países como Siria, con 329.000 solicitantes de asilo en 2016; Afganistán, con 182.000; e Irak, con 126.000¹. En estos países, la sucesión de conflictos armados en los últimos años ha provocado daños permanentes en determinadas zonas, lo que ha ocasionado desplazamientos tanto internos como externos en busca de unas mejores condiciones de vida.

Aunque estas condiciones bélicas y posbélicas son el principal motivo de dichos movimientos, existen otras muchas causas, como puede ser por ejemplo el empeoramiento extremo de las condiciones climáticas². El ACNUR identifica todas estas condiciones dentro de los factores de empuje y atracción³. Los primeros son las causas originales del movimiento de los refugiados, mientras que los segundos influyen en el patrón de huida.

En Siria, más de 4 millones de personas han escapado hacia Turquía y Líbano desde el comienzo del conflicto en 2011 y se calcula que más de la mitad de la población se ha desplazado, tanto interna como externamente. Por su parte, desde que estalló la guerra en Irak en 2003, 430.000 personas han huido del país, y se ha producido el movimiento interno de aproximadamente 2 millones de personas hacia la zona del Kurdistán. Y, por ejemplo, solamente en Pakistán, hay 15 millones de refugiados procedentes de Afganistán⁴.

Estas crisis han generado variadas respuestas por parte de los gobiernos en busca de soluciones definitivas, aunque ninguna de ellas ha sido completamente efectiva para gestionar el número de llegadas. De las medidas políticas que se han asumido en los

¹ EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE. *Recent migration flows to the EU*. At a glance, February 2017. Disponible en:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/595918/EPRS_ATA\(2017\)595918_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/595918/EPRS_ATA(2017)595918_EN.pdf)
<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/migration/public/index.html?page=budgets>

² MARTÍN CUBEL, Fernando. *El esfuerzo por el reconocimiento del refugiado medioambiental: la iniciativa Nansen*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión IEEE 03/2017, 19 de enero de 2017. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEE03-2017_IniciativaNansen_MartinCubel.pdf. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

³ Lewis Historical Society. *Migrations Push/Pull Factors*. Disponible en: http://lewishistoricalsociety.com/wiki2011/tiki-read_article.php?articleId=28. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

⁴ NAÏR, Sami. *Refugiados. Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Editorial Memoria Crítica, Madrid, 2016, p. 20.

últimos años, destacan tres: la aprobación del reglamento Dublín III⁵, que incluyó el establecimiento de unas cuotas para que cada país acogiera a un determinado número de personas refugiadas según su capacidad; la firma de diversos acuerdos de readmisión con los países de origen, ofreciéndoles contrapartidas a cambio de frenar la migración antes de que se produzca; y el refuerzo económico e infraestructural a las agencias de control de fronteras, entre ellas, Frontex⁶.

Finalmente, a estas iniciativas hay que añadir la declaración política firmada entre la Unión Europea (UE) y Turquía en el mes de marzo de 2016⁷. En dicha declaración, ambas partes acordaron la reapertura de las negociaciones de ingreso del país turco en la Unión y la reactivación del proceso de liberalización de visados de los ciudadanos turcos para sus viajes al extranjero. A cambio de ello, Ankara se comprometió a acoger a los refugiados deportados desde Grecia, uno de los principales países de llegada de migrantes. Este acuerdo es un ejemplo del modelo de externalización de la gestión migratoria⁸ y su futuro está en cuestión tras el intento de golpe de Estado en Turquía en julio de 2016⁹.

Algunos gobiernos europeos han tenido al mismo tiempo que revisar su política de seguridad y defensa ante el aumento de los atentados terroristas de corte islamista en Europa. Se ha generado además una visión simplificada y cada vez más extendida de que la sucesión de actos terroristas se debe al aumento exponencial de los flujos migratorios. Esto está provocando de forma creciente un cierto rechazo social que se

⁵ COMISIÓN EUROPEA. Reglamento de ejecución (UE) N.º 118/2014, de la Comisión de 30 de enero de 2014 (...) por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país. Disponible en: <https://www.boe.es/doiue/2014/039/L00001-00043.pdf>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

⁶ Frontex es la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión, encargada del control y vigilancia de las fronteras europeas.

⁷ CONSEJO EUROPEO. Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016. Comunicado de prensa 144/16. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

⁸ ZAPATA BARRERO, Ricard, y ZARAGOZA CRISTIANI, Jonathan. «Externalización de las políticas de inmigración en España: ¿giro de orientación política en la gestión de fronteras y de flujos migratorios?». *Panorama Social*, 2008, n.º 8, pp. 186-195.

Agencia Migreurop. «El reasentamiento de refugiados, instrumento europeo de externalización de los procesos de asilo». Disponible en: <http://www.migreurop.org/article975.html?lang=fr>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

⁹ TORI MORENO, Manuel. *Mediterráneo, un año después*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión IEEE 123/2016, 19 de diciembre de 2016. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO123-2016_Mediterraneo_ManuelTori.pdf. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

incrementa después de cada atentado terrorista¹⁰, lo que no ayuda a la integración de los refugiados en sus nuevas sociedades.

La seguridad es pues una de las principales cuestiones en relación con la actual crisis humanitaria, ya que el volumen de las migraciones hace difícil tanto su control, como el análisis individual de cada caso que es necesario para la concesión del asilo a los refugiados. Aunque estudiar esta vertiente no sea el objetivo de este documento, se trata de un factor que sin duda ha de estar siempre muy presente en el análisis de las cuestiones relacionadas con los refugiados.

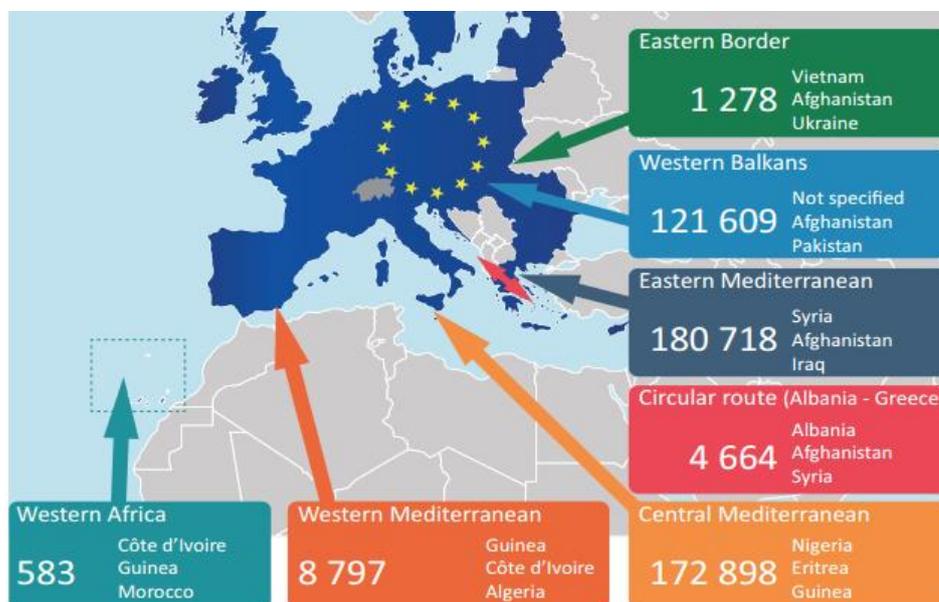


Imagen 1: Mapa con las rutas de entradas ilegales en la Unión (enero-noviembre 2016)

Fuente: Frontex <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>

En cada ruta figuran el número de entradas y las 3 principales nacionalidades de los migrantes.

¹⁰ JIMÉNEZ OLMOS, Javier. «Refugiados e inmigrantes: solidaridad vs. rechazo en Europa». *Entre Paréntesis, dialogar en las fronteras*, 3 de mayo de 2016. Disponible en: <http://entreparesis.org/refugiados-e-inmigrantes-solidaridad-vs-rechazo-europa/>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017

El sistema de asilo europeo y las formas de protección a los refugiados

Uno de los principales problemas de la presente crisis son las diferencias entre los sistemas de asilo de cada país y la ausencia de medios de algunos de ellos, como es en la actualidad el caso de Grecia, lo cual repercute de modo considerable en la condición de los refugiados. La implementación de un modelo común de asilo en la UE ha sido una de las prioridades dentro del proceso de construcción europea. Pese a que se han registrado avances en este aspecto, aún se mantienen desigualdades entre los diferentes sistemas, lo que provoca que los refugiados prefieran los países en los que las condiciones son más favorables para ellos¹¹.

La base del sistema de asilo y de la protección a los refugiados es la Convención de Ginebra de 1951¹², que regula la condición de refugiado¹³, estableciendo que «es una persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país». Esto se aplica también a quienes carecen de nacionalidad y se hallan fuera del país en el que residían habitualmente.

Existe asimismo el derecho a la protección subsidiaria que, según la legislación española¹⁴, es «el dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real».

¹¹ NAÏR, Sami, *op. cit.*, pp.19-22.

¹² ONU. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra, 1951. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

¹³ Existen tres términos que se utilizan de manera indistinta aunque su significado sea diferente: desplazado interno, solicitante de asilo y refugiado. Un desplazado interno es una persona que debe abandonar su hogar, pero se mantiene dentro de las fronteras de su país. Un solicitante de asilo es una persona que pide que se le reconozca la condición de refugiado, pero que aún no la ha conseguido. La definición de refugiado, según la Convención de Ginebra, es la que se recoge en el texto de este documento.

¹⁴ Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, artículo 4. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2009/BOE-A-2009-17242-consolidado.pdf>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

Algunas ONG definen este estatuto como «el asilo de segunda categoría», porque a pesar de que en la práctica los beneficiarios optan a los mismos derechos que aquellos que obtienen el refugio, su protección desaparece de hecho en el momento en que finaliza el conflicto que motivó la concesión de la protección, y por tanto se puede producir su expulsión.

Sin embargo, hay algunos refugiados que necesitan una protección mayor y más duradera que la expuesta anteriormente, pues están afectados por condiciones extremas de vulnerabilidad, que, o bien hacen imposible un regreso voluntario al país de origen, o bien no son cubiertas en el primer país de asilo, es decir, aquel al que llegan inmediatamente después de desplazarse de su país de origen.

En los casos de los migrantes más vulnerables, se aplican dos mecanismos muy diferentes para cubrir estas necesidades específicas de protección, con soluciones que pueden ser de carácter permanente o temporal: el reasentamiento y la reubicación.

El reasentamiento, un mecanismo de protección duradera

El reasentamiento es, según el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)¹⁵, una oportunidad de los refugiados para volver a comenzar. Se trata de una de las principales opciones que se aplican en las situaciones de especial vulnerabilidad, y su vigencia se remonta a décadas atrás.

Es un mecanismo cuyo fin es buscar una solución permanente para el migrante que la solicita, para lo cual se estudian sus condiciones particulares y se busca el lugar en que su reasentamiento puede tener más éxito.

Diferentes ONG¹⁶ tienen sus propias definiciones del reasentamiento, aunque todas coincidan en su carácter duradero. Oxfam Intermón¹⁷ señala que el reasentamiento «es un mecanismo para ofrecer vías seguras y legales a los refugiados que huyen de su país de origen a un país vecino. A través de dicho sistema, un tercer país acoge

¹⁵ ACNUR. «Manual de reasentamiento del ACNUR». 2011. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9138>.

Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

¹⁶ Amnistía Internacional. «Refugee resettlement change lives». Disponible en: <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2016/03/why-does-refugee-resettlement-change-lives/>.

Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017 (Traducción del autor).

¹⁷ Oxfam Intermón. «Reasentamiento de refugiados sirios: una acogida digna para quienes huyen de la guerra». 2 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.oxfamintermon.org/es/accion-humanitaria/emergencia/crisis-en-siria/reasentamiento-refugiados>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

voluntariamente a los refugiados más vulnerables de acuerdo a los criterios del ACNUR». Todas las definiciones destacan que el reasentamiento no puede ser un sustituto de la protección eficaz que ofrece el primer país de asilo¹⁸. Como en muchos casos este país inicial no está en condiciones de ofrecer una protección permanente ni de garantizar el estatus de refugiado, es necesario buscar un tercer país en que puedan reunirse las necesidades específicas de protección de los refugiados.

No es en ningún caso repatriación ni devolución, sino un concepto nuevo para situaciones excepcionales. El objetivo es además que el reasentamiento no sea percibido como una ruta de migración alternativa, y que no genere factores de atracción que incentiven las migraciones económicas.

En definitiva, el reasentamiento ofrece a los refugiados una serie de garantías únicas, que no tienen comparación posible con otros sistemas de protección. No se trata de disminuir la presión sobre determinados países receptores de migrantes, sino de ayudar a las personas o grupos con necesidades especiales de protección.

El carácter duradero de este procedimiento se cumple en la inmensa mayoría de los casos, y proporciona a los migrantes, que en muchos casos lo han perdido todo, una oportunidad para empezar de nuevo en un lugar donde se garanticen sus derechos y se protejan sus necesidades particulares¹⁹.

Reasentamiento: ¿para quién?, ¿por qué?, ¿cómo?

Existen una serie de criterios para la concesión del reasentamiento, todos ellos basados en la necesidad de protección, que puede ser legal o física. Las amenazas, entendidas como todo aquello que ponga en peligro la vida y la seguridad física del refugiado en el país de asilo, justifican el reasentamiento; deben ser reales y directas, y afectan tanto a un individuo en particular como a un grupo.

Pueden necesitar protección las víctimas de tortura, entre las que se incluye también a quienes han sufrido violación sexual, lo que es un acto contra su integridad, causa sufrimiento físico y mental y suele ser razón de castigo personal e intimidación.

¹⁸ La Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) define el primer país de asilo como aquel que ha otorgado en primer lugar protección al demandante de refugio.

¹⁹ ACNUR. «Projected global resettlement needs 2017». Junio 2016. Disponible en: <http://www.unhcr.org/protection/resettlement/575836267/unhcr-projected-global-resettlement-needs-2017.html>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

Otros grupos que demandan protección específica son las mujeres o niñas en situación de riesgo motivado por su género; los afectados por necesidades médicas en que la vida de la persona corre peligro sin un tratamiento adecuado, o en los que el estado de salud impide llevar una vida normal (ver imagen 2).

Las personas refugiadas pueden solicitar el reasentamiento si...



Imagen 2 (fuente: Amnistía Internacional)

Algunos países de asilo no ofrecen protección suficiente por razones legales, ya que en algunos países no se respeta la Convención de Ginebra, y las condiciones de reasentamiento serían muy precarias; infraestructurales, debido a las enormes carencias existentes en algunos sistemas de asilo; o político-sociales, por ejemplo, por los posibles conflictos existentes entre grupos de refugiados en un determinado país.

La protección, el ofrecimiento de soluciones duraderas y el compartir la responsabilidad con los países de acogida son los tres objetivos del reasentamiento²⁰. Para asegurar su cumplimiento, hay una serie de elementos a tener en cuenta en el proceso.

²⁰ ACCEM. «Qué es el reasentamiento de refugiados». Disponible en: http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf_reasentamiento/accem_folleto_que_es_el_reasentamiento.pdf. Fecha de la consulta: 1 de diciembre de 2016.

Una práctica con una historia detrás

El reasentamiento comenzó a aplicarse después de la Segunda Guerra Mundial, con especial protagonismo del colectivo judío. Entre 1947 y 1951, más de un millón de personas procedentes de países como Alemania, Polonia y Holanda fueron reasentadas, superando ampliamente a la repatriación, es decir, el regreso al país de origen. La Organización Internacional para las Migraciones fue fundamental en la concesión de esta protección; el ACNUR, que sustituyó a la OIM en la gestión del reasentamiento, coordinó algunos de los principales movimientos que se sucedieron en los años posteriores.

El campo de acción del reasentamiento es internacional, aunque los países europeos lo han aplicado en menor medida que los americanos. Es poco conocido el compromiso con este sistema de Estados Unidos y Canadá²¹, países que han llegado a acoger todos los años desde su puesta en marcha²² a un número de entre 80.000 y 100.000 refugiados cada uno. Canadá en particular ha redoblado recientemente sus esfuerzos, permitiendo la entrada de 25.000 refugiados sirios a los que ha ofrecido el reasentamiento²³. Europa, en cambio, ha reasentado con lentitud durante el mismo lapso de tiempo, y ha estado en general menos comprometida con dicha opción.

Otra iniciativa en esta línea, el llamado reasentamiento solidario²⁴, ha implicado a los países del Cono Sur. El Plan de Acción de México, firmado en 2004, definió el marco regional de protección para la población refugiada en América Latina, con la participación en un primer momento de Brasil y Chile como países emergentes de reasentamiento, y la posterior integración de Argentina. Durante 2006, el programa se fortaleció con un procedimiento de urgencia para mujeres en riesgo, creado por Brasil, en el que actualmente participan Paraguay y Uruguay.

²¹ MIGRATION POLICY INSTITUTE. «Refugees and asylees in the United States». 28 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.migrationpolicy.org/article/refugees-and-asylees-united-states>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

²² Así ha sido al menos hasta la toma de posesión de Donald Trump como nuevo presidente de los Estados Unidos en enero de 2017, mientras este artículo estaba siendo redactado.

²³ «Canada meets target to resettle 25,000 Syrian refugees». *The Guardian*. 1 de marzo de 2016. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/01/canada-target-resettle-25000-syrian-refugees>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

²⁴ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). «Reasentamiento solidario». Disponible en: <http://www.acnur.org/que-hace/plan-de-accion-de-mexico/pam-componente-de-soluciones-duraderas/reasentamiento-solidario/>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

Uno de los principales problemas, sin embargo, es que el número de lugares que ofrecen este formato no ha seguido el ritmo de las solicitudes presentadas por el ACNUR ni de las necesidades de reasentamiento y así, la brecha entre las demandas mundiales de asilo y las cuotas ofrecidas por los Estados han aumentado significativamente.

La reubicación como solución de emergencia

Ante los problemas graves de infraestructura generados por la insuficiencia de algunos sistemas de asilo, la reubicación de refugiados ha sido la medida elegida por la Unión Europea para descargar la presión de los principales países que reciben migrantes. A diferencia del reasentamiento, la reubicación es un mecanismo novedoso que pone la atención en los países más que en la situación particular de los refugiados.

Se trata simplemente del traslado del solicitante de un Estado miembro a otro, es decir, se ciñe al ámbito europeo, y su historia es mucho más reciente que la del anterior mecanismo. Se puso en marcha en mayo de 2015, motivado por la situación de emergencia general a nivel comunitario y por circunstancias particulares de países como Grecia, que corrían el riesgo de no poder gestionar las peticiones de asilo urgentes de cientos de migrantes. Según la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de la ONU, la celeridad con que se resuelven los casos podría vulnerar en ocasiones los derechos de los refugiados²⁵.

Definiendo un mecanismo novedoso...

La base legal que los diferentes organismos europeos han utilizado para poner en marcha la reubicación es el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)²⁶, que en su artículo 78.3 señala que «si uno o varios Estados se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados».

²⁵ CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS. «Los desalojos forzosos y los derechos humanos». Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet25sp.pdf>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

²⁶ UNIÓN EUROPEA. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>. Fecha de consulta: 23 enero 2017.

En julio de 2015, los representantes de los Estados miembros se reunieron, y publicaron una serie de conclusiones que marcaron el comienzo formal de la práctica de la reubicación. El texto aprobado²⁷ prevé las condiciones en que esta ha de producirse, y en un anexo, señala cuántos refugiados deberá acoger cada Estado en función de sus capacidades. Los países europeos que más refugiados acogerían serían Noruega (3.500 personas), Francia (2.375), Reino Unido²⁸ (2.200), Austria (1.900), Italia (1.989) y Alemania (1.600).

Este mecanismo, cuyos tres puntos clave son la emergencia que lo motiva, la rapidez en su puesta en marcha y su carácter provisional, es inédito en su forma. La reubicación es una práctica en la que las decisiones son tomadas por los organismos comunitarios en función de la capacidad de recepción del país de asilo, más que de los criterios de protección específica que son los que definen el reasentamiento.

Desde su aprobación se ha producido un movimiento crítico con la reubicación, que ha provocado que muchos países se nieguen a acoger a los refugiados asignados. Un caso aparte es el de Hungría, cuyo Gobierno rechazó participar en el reparto de refugiados en el momento en que este arrancó, y que recientemente celebró un referéndum en el que un 98% de los votantes se opusieron al sistema de cuotas propuesto por la Unión Europea²⁹.

En la reunión de los países miembros de la Unión de julio de 2015 también se puso en marcha un programa excepcional por el cual, además de los incluidos en los cupos generales, se reubicaría a 22.504 personas procedentes de Oriente Medio, Cuerno de África y norte de África en un plazo de dos años. Estas cifras no se han cumplido³⁰ y el número total de reubicados hasta el momento asciende a 937.

²⁷ UNIÓN EUROPEA. «Conclusiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre el reasentamiento mediante programas multilaterales y nacionales de 20 000 personas claramente necesitadas de protección internacional». Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/es/pdf>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

²⁸ Este reparto fue aprobado antes del referéndum sobre el *brexit* en junio de 2016.

²⁹ «Hungary referendum: 98 per cent of the voters say “no” to EU migrant quotas». *The Telegraph*, 2 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/10/02/hungary-votes-no-to-migrant-quotas-polls-suggest---but-what-does/>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

³⁰ «Bruselas denuncia el incumplimiento de las promesas sobre los refugiados». *El País*, 14 de octubre de 2016. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/14/actualidad/1444827108_455292.html. Fecha de la consulta: 9 de diciembre de 2016.

Esto se debe eminentemente a un interés político limitado, debido entre otros a graves problemas de infraestructura en cada uno de los Estados que hacen imposible el asilo a un buen ritmo.

... y aplicándolo sobre la marcha

En junio de 2016, casi un año después de que se iniciara el proceso de reubicación, los países miembros de la Unión Europea se reunieron para evaluar los avances y para seguir planteando soluciones³¹. Estas debían pasar por el aumento del compromiso político y por la reforma de los sistemas de asilo para acoger a los nuevos flujos. El balance final fue bastante optimista, constatándose una ejecución lenta, pero con indicios de una tendencia positiva, con la evidencia de un aumento en el número de solicitantes y nacionalidades elegibles.

Sin embargo, la postura oficial de los organismos comunitarios choca con el ritmo real del procedimiento, ya que según otras fuentes, los países no están cumpliendo sus compromisos³². A septiembre de 2016, el total de refugiados que había sido reubicado a nivel comunitario solamente llegaba al 3,5% del total de los previstos. El país que más había cumplido fue Malta, que acogió a un 38,17% de migrantes (de los 14 migrantes prometidos). El que menos, Eslovaquia, que se había comprometido a admitir a 100 personas, y que solamente alcanzó un 0,33% de su cuota. Al mismo tiempo, algunos países europeos presentan dificultades en su sistema de asilo o en su situación nacional, que provocan que los refugiados prefieran no permanecer en ellos, pese al compromiso de reubicación.

Algunas ONG³³ han criticado que la urgencia con la que se resuelven las solicitudes de asilo choca con la Convención de Ginebra, que exige un análisis individual y

³¹ COMISIÓN EUROPEA. «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Cuarto informe sobre reubicación y reasentamiento». Disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/reqdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-416-ES-F1-1.PDF>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

³² «La UE solo ha reubicado al 3 % de los refugiados prometidos hace un año». *El Periódico*, 22 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/solo-reubicado-los-refugiados-prometidos-hace-ano-5400566>.

«Reubicación de refugiados en Europa / Refugiados reubicados en cada país (gráficos)». *El País*, 28 de septiembre de 2016.

http://internacional.elpais.com/internacional/2016/09/28/actualidad/1475062386_470303.html

Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

³³ CEAR. «Informe 2016: las personas refugiadas en España y en Europa». Disponible en: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/06/Informe_CEAR_2016.pdf. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

pormenorizado de cada una de las peticiones, y que prohíbe prácticas como la expulsión colectiva de grupos de refugiados, que se han documentado desde la puesta en marcha de este mecanismo. También han llamado la atención sobre el aumento de los menores no acompañados³⁴, el grupo más difícil de reubicar, ante los problemas de identificación, los rechazos injustificados de las peticiones de asilo y la respuesta dispar de los países involucrados en el sistema.

En resumen, cabe señalar que las dudas sobre la eficiencia a largo plazo de la reubicación son cada vez mayores, debido en gran parte a que el cumplimiento de las cuotas de asilo es dispar, y el criterio político se está imponiendo sobre el humanitario. 2017 será un año clave para el futuro de la reubicación, una polémica medida que se centra principalmente en una parte del problema, la relativa a la falta de capacidad de los sistemas de asilo de los países que más refugiados reciben.

Reasentamiento y reubicación: principales diferencias

Ambos modelos difieren en la mayoría de sus características. En primer lugar, se refieren a diferentes ámbitos. El reasentamiento es una práctica internacional, con especial impacto en los países americanos, que son los que más la han aplicado. Por el contrario, la reubicación se adscribe únicamente al territorio europeo, lo que provoca que el reasentamiento no tenga mayor protagonismo a nivel comunitario.

Hay también muchas diferencias en el procedimiento previsto. En el caso del reasentamiento, se organiza con el objetivo de poner en marcha soluciones duraderas y de que la persona pueda integrarse definitivamente en el lugar al que llega. La reubicación, por su parte, dada la urgencia que la motiva, se centra en descargar rápidamente la presión sobre los principales países receptores de refugiados, con lo cual el procedimiento es mucho más rápido.

La propia concepción de cada uno de ellos no es la misma. El reasentamiento ha demostrado durante más de medio siglo en todo el mundo su fiabilidad en el traslado de los refugiados más vulnerables a lugares donde se respeten sus derechos y donde puedan empezar una vida nueva. Se trata de un mecanismo que prima el elemento humanitario. Su carácter permanente y el análisis pormenorizado tanto de las

³⁴ ACNUR. «Los menores no acompañados y la protección del asilo». Disponible en: <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/ninos/los-menores-no-acompanados-y-la-proteccion-del-asilo/>.

Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

condiciones del migrante como del país de acogida son los elementos en que descansa su credibilidad. Existe un compromiso entre todas las partes, incluyendo a las ONG involucradas en el proceso, para que la integración sea satisfactoria.

La reubicación, en cambio, pone el foco en el interés de los países. Es una decisión política, cuya principal debilidad radica en su temporalidad y excepcionalidad, y en su limitada base legal. Aunque trata de aligerar los sistemas de asilo de los países que más migrantes reciben, no prevé la implementación de medidas para reforzarlos, ni para acelerar la resolución de las solicitudes de acogida en marcha.

Conclusiones

Tal y como se ha visto en este documento, la principal coincidencia entre reasentamiento y reubicación es que ambos se ponen en marcha para proteger a refugiados con necesidades especiales y en circunstancias muy particulares, buscándose para ellos un tercer país de acogida.

El reasentamiento plantea en teoría las garantías necesarias para que los refugiados puedan ser acogidos de forma duradera. Se trata de un mecanismo cuya validez ha sido probada a lo largo de los años, y que ha servido para ofrecer una segunda oportunidad a personas en necesidad por todo el mundo.

Aplicando un punto de vista humanitario, primando los derechos de los refugiados sobre los intereses políticos, este parece el mecanismo preferible para las personas cuya integridad física o mental pueda estar en peligro en el primer país de asilo. Respeta las leyes internacionales sobre acogida y realiza un análisis individualizado y pormenorizado de cada caso para una atención más eficiente. La duración del proceso es una de sus garantías, pero es a la vez una de las razones por la que ha ido perdiendo fuerza en estos tiempos de urgencia.

La reubicación emplea una visión diferente, y las necesidades a cubrir no son tanto las de los migrantes, sino las de los países. Sin embargo, carece de las garantías necesarias para un correcto funcionamiento, y está motivado por la urgencia de su puesta en marcha. Esto genera la vulneración de los derechos de algunos migrantes ante la voluntad de resolver rápidamente los expedientes. No existe una base legal firme, lo que deriva en una aplicación dispar del mecanismo en los países involucrados. El sistema de las cuotas no se está poniendo en marcha tal y como se decidió, y no existen elementos punitivos para los países que incumplan sus compromisos.

La base sobre la que se planteó la reubicación, la descarga de la presión sobre los países que más migrantes reciben, es sin duda positiva. Sin embargo, deben llevarse a cabo reformas que contribuyan a una mayor efectividad, agilizando el estudio de las solicitudes pendientes, y previendo un mecanismo más duradero en el largo plazo.

Desde el comienzo de la actual crisis humanitaria, se han querido ofrecer soluciones para gestionar la llegada de migrantes a las fronteras. Sin embargo, el refuerzo de la «Europa Fortaleza», es decir, el conjunto de medidas de diferente índole que se han puesto en marcha para blindar el continente, deja al descubierto una innegable realidad: incluso aunque el aumento de las políticas de control en frontera fuera completamente efectivo, muchos refugiados seguirían esperando la resolución de sus solicitudes de asilo.

Para Europa, cabe afirmar que el principal problema generado por esta crisis no es tanto el aumento exponencial en la llegada de refugiados a sus costas, sino la falta de previsión de los organismos comunitarios. No se han puesto en marcha suficientes elementos de convergencia entre los diferentes sistemas de asilo de los países miembros, ni se ha configurado una política migratoria común firme con mecanismos claros que pudieran aplicarse en una situación como esta. Muchos migrantes se encuentran atrapados en los países a los que han llegado, sufren condiciones de vida precarias, no se resuelven sus solicitudes de asilo, lo que se hace más grave en el caso de los refugiados con necesidades específicas de protección.

*Felipe Manchón Campillo**
Periodista-máster comunicación política e institucional.