

Los principios de repatriación bajo presión

Jeff Crisp

Cada vez se vulneran más las leyes y normas establecidas por la comunidad internacional para garantizar que la repatriación organizada se lleva a cabo de manera que se protejan los derechos de los refugiados.

En junio de 2019, la agencia de noticias Associated Press informó de que «las autoridades libanesas están haciendo su campaña más agresiva hasta el momento para que los refugiados sirios regresen a sus hogares [...] ya están hartos de la carga de acoger a la mayor concentración de refugiados per cápita del mundo»¹. Para explicar la postura del país, el ministro de exteriores, Gebran Bassil, ha argumentado que la mayoría de los sirios se quedan en el Líbano por razones económicas y no de protección, y ha añadido que hay medio millón de sirios que trabajan en el país infringiendo la legislación laboral y que no están siendo repatriados.

Aunque Bassil continuó manifestando que debería haber un retorno gradual para aquellos que estuvieran dispuestos a regresar, tan solo dos días después el Ejército libanés amenazó con destruir las casas de unos 25 000 refugiados que vivían cerca de la ciudad fronteriza de Arsal, supuestamente porque infringían la legislación gubernamental que prohibía a los sirios construir estructuras de hormigón. En respuesta a estos acontecimientos, un portavoz de la Agencia de la ONU para los Refugiados declaró que «esta situación se suma a la carga financiera de los refugiados, en un momento en que sabemos que la mayoría de ellos viven en situación de pobreza»,

y afirmó que la agencia proporcionaría a los afectados nuevos materiales de construcción, como lonas y madera².

Estos preocupantes acontecimientos no se limitan en absoluto al Líbano. La comunidad internacional ha establecido un histórico conjunto de leyes y normas que tienen por objeto garantizar que la repatriación se lleve a cabo de manera que se protejan los derechos de los refugiados. Pero en la práctica los Estados donantes y de acogida, a veces con la participación de las Naciones Unidas, han actuado cada vez más infringiendo esos derechos.

Leyes y normas

En los últimos 70 años, el enfoque de la comunidad internacional sobre la repatriación de los refugiados se ha consolidado en una serie de documentos entre los que se incluyen: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951; instrumentos regionales como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la Organización de la Unidad Africana (OUA) de 1969; una serie de Conclusiones sobre la Protección Internacional del Comité Ejecutivo del ACNUR (conocidas como Conclusiones del Comité Ejecutivo); y el *Manual de Repatriación Voluntaria: protección internacional* del ACNUR³. Estos documentos establecen un conjunto de principios fundamentales.

En primer lugar, la Convención de la OUA establece que «el carácter esencialmente voluntario de la repatriación se respetará en todos los casos»; o lo que es lo mismo, los refugiados deben poder elegir libremente y con conocimiento de causa si desean regresar a su país de origen, y no deberán estar sometidos a ninguna presión física, material o psicológica para abandonar su país de asilo.

En segundo lugar, la repatriación debe llevarse a cabo de una manera segura y digna. Los refugiados no deben ser coaccionados, forzados físicamente a desplazarse ni deben ver su seguridad amenazada. Deben poder regresar a su propio ritmo, sin que se les separe de sus familiares y, como dice el manual del ACNUR, han de ser «tratados con respeto y plena aceptación por sus autoridades nacionales».

Un tercer principio pone el foco en la necesidad de coordinar de manera eficaz los movimientos de repatriación, por lo general mediante el establecimiento de comisiones tripartitas en las que participe el Estado de acogida, el país de origen y el ACNUR. En este contexto, el ACNUR se encarga de

representar los intereses y las preocupaciones de los refugiados y de garantizar que el proceso de retorno se lleve a cabo con pleno respeto a sus derechos humanos.

En cuarto lugar, la comunidad internacional ha acordado que el ACNUR deberá promover y fomentar activamente el retorno de los refugiados solo en aquellas situaciones en las que se produzcan cambios significativos en sus países de origen. Un indicador podría ser, por ejemplo, un cambio de gobierno, elecciones democráticas, la presencia de un equipo de operaciones de construcción de paz de las Naciones Unidas y el restablecimiento del Estado de derecho.

En quinto lugar, en las tres últimas décadas el régimen internacional de refugiados ha asumido una responsabilidad mucho mayor con respecto a ellos una vez retornados. Según el ACNUR, la repatriación debe estar vinculada a la reintegración y ser de naturaleza sostenible, lo que significa que los retornados deben poder ejercer todos sus derechos económicos, sociales, civiles y políticos, incluido el de establecer unos medios de vida seguros⁴.

Por último, los Estados y el ACNUR están de acuerdo en la necesidad de adoptar un enfoque global para las soluciones duraderas, compuesto por una combinación de repatriación voluntaria, integración local y reasentamiento en terceros países. En cualquier contexto de refugiados, deben buscarse las tres soluciones, y el equilibrio entre ellas debe tratarse de forma individualizada.

Las realidades de la repatriación

Los principios de la repatriación de los refugiados están, por tanto, bastante claros. Pero ¿hasta qué punto se han respetado en la práctica las normas acordadas por la comunidad internacional? Lamentablemente, el registro histórico ha sido irregular y, en el contexto contemporáneo, estas normas se ven sometidas a una presión cada vez mayor.

A pesar de su compromiso declarado con un enfoque global respecto a las soluciones duraderas, el régimen internacional de refugiados ha considerado cada vez más la repatriación (normalmente de forma voluntaria, aunque no necesariamente) como el resultado óptimo y preferido. No es difícil explicar el porqué. Los Estados de acogida de las regiones en vías de desarrollo no quieren la presencia indefinida de refugiados en su territorio y, en la mayoría de los casos, insisten en que no deberían poder optar por



ACNUR/Andrew McConnell

Refugiados afganos en un centro de repatriación del ACNUR en Nowshera, cerca de Peshawar (Pakistán), en 2018.

la integración local. Los países donantes tienen interés en poner fin a las situaciones de refugiados prolongadas y a los costosos programas de asistencia a largo plazo, mientras que los países de origen a menudo desean reforzar su legitimidad demostrando que, al regresar a su patria, sus ciudadanos exiliados están preparados para “votar con los pies” a su regreso a su tierra natal.

En cuanto al ACNUR —agencia financiada y regida por los Estados y, por lo tanto, muy sensible a sus preocupaciones—, se marcó como principal objetivo conseguir que el mayor número posible de refugiados regresara a sus hogares para así demostrar la utilidad de la organización a sus principales interesados. La alta comisionada para los refugiados, Sadako Ogata, declaró la década de los noventa como “la década de la repatriación”, mientras que en la de los 2000 la organización comenzó a establecer objetivos de repatriación anuales e incluso mensuales para algunos de sus programas más potentes en países.

En este contexto, los actores que componen el régimen internacional de refugiados han ido dejando de lado cada vez más la noción de que la repatriación debería ser estrictamente de naturaleza voluntaria, segura y digna; y se han estado ejerciendo diversas formas y grados de coacción para desencadenar y mantener los movimientos de repatriación en masa. Tal fue el caso con respecto al retorno de 200 000 refugiados rohinyá de Bangladesh a Myanmar a principios de la década de los noventa, la repatriación de unos 350 000 refugiados ruandeses de Tanzania en 1996 y el

llamado “retorno ordenado” de 40 000 refugiados burundeses de Tanzania en 2012. Más recientemente, la repatriación de refugiados afganos desde Pakistán e Irán y de refugiados somalíes desde Kenia ha acarreado diversos tipos de intimidación y coacción, como la reducción de los niveles de asistencia, la amenaza del cierre de campamentos y el acoso rutinario por parte de funcionarios públicos.

La última década también ha sido testigo de los crecientes esfuerzos por parte de los Estados industrializados para devolver a los refugiados y a los solicitantes de asilo a sus países de origen, ya sea mediante la deportación o a través de programas de repatriación voluntaria asistida en los que se les proporcionan incentivos financieros para que regresen a casa. Huelga decir que esto ha enviado un firme mensaje de apoyo a los países de acogida de las regiones en vías de desarrollo que desean garantizar la salida de los refugiados de su territorio.

Los Estados insisten ahora en que la repatriación debería producirse con mucha más rapidez una vez que los refugiados hayan llegado a un país de asilo, aunque no se haya producido ningún cambio sustancial de las circunstancias en su país de origen. En noviembre de 2017, por ejemplo, Bangladesh, Myanmar y donantes clave del ACNUR, como la Unión Europea, comenzaron a examinar las opciones de repatriar a 700 000 refugiados rohinyá, tan solo cuatro meses después de que se hubieran exiliado huyendo de las atrocidades cometidas en su país de origen y en un momento en que todavía se estaban produciendo desplazamientos a gran escala.

De igual manera, los dos últimos años han sido testigos de un creciente esfuerzo internacional por planificar y preparar el retorno a gran escala de los refugiados a Siria, a pesar de que el régimen de Asad continúa en el poder, de la constante presencia de sus aliados rusos e iraníes en el país y de la prevalencia generalizada de la violencia y los atentados contra los derechos humanos.

Han surgido serias cuestiones con respecto al papel del ACNUR como actor intermediario en las negociaciones para las repatriaciones y como salvaguarda de los derechos de los refugiados. Bajo la presión tanto de los Estados de acogida como de los donantes, la organización ha buscado nuevas formas de

fomentar y promover el retorno, incluido el pago de importantes asignaciones económicas a la repatriación a los refugiados que solo reciben una cantidad limitada de ayuda y muchos de los cuales han acumulado cuantiosas deudas.

Asimismo, hay pruebas que sugieren que el ACNUR no se ha ocupado lo suficiente de entender y abordar las preocupaciones de los refugiados en el contexto del retorno. Esto quedó patente en noviembre de 2017, cuando la organización firmó un acuerdo secreto para la repatriación de los rohinyá con el Gobierno de Myanmar⁵. En términos más generales, el Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018 deja clara la postura del ACNUR de que «la repatriación voluntaria no está necesariamente condicionada por el logro de soluciones políticas en el país de origen»⁶. Viendo todos estos acontecimientos no resulta sorprendente, por tanto, que el Líbano se sienta libre de entablar conversaciones bilaterales con Damasco y Moscú sobre el retorno de los refugiados a Siria; y de quejarse de la obstrucción por parte del ACNUR cuando la organización sugiere que las condiciones en Siria podrían no prestarse todavía a una repatriación a gran escala.

Respuestas en materia de políticas y programas

Las fuerzas que han menoscabado los principios establecidos de la repatriación de los refugiados están fuertemente consolidadas y parece muy poco probable que vayan a desaparecer en un futuro próximo. Sin embargo, hay una serie de pasos que podrían darse para frenar (y esperamos que incluso revertir) el deterioro de los estándares de repatriación del que venimos siendo testigos en los últimos años.

En primer lugar, el ACNUR debe respaldar el principio de que la repatriación ha de ser voluntaria, segura y digna, y basarse en la premisa de que den cambios considerables y sostenidos en el país de origen. La organización tiene una clara responsabilidad a este respecto, y debería hacerlo, aunque ello complicase su relación con los Estados de acogida y donantes. Si se presionara a la organización para que formase parte de una operación que no cumpliera con los estándares establecidos en su propio manual de repatriación voluntaria, debería negarse a hacerlo o ser completamente transparente en lo que respecta a la naturaleza y la justificación de su participación.

En segundo lugar (y a este respecto puede que el papel del Pacto Mundial sobre los Refugiados sea muy valioso), es necesario

acabar con la noción de repatriación como resultado preferido y volver a un enfoque más global y diversificado de las soluciones duraderas. Esto implicar una identificación más sistemática de situaciones en las que al menos una parte de la población refugiada podría beneficiarse de la integración local. También requiere de un esfuerzo para encontrar nuevos lugares de reasentamiento que llenen el vacío que dejan los importantes recortes de su cuota que el Gobierno de Estados Unidos ha realizado recientemente. Será necesario idear nuevas soluciones y establecer vías alternativas; entre ellas se podrían incluir iniciativas para la autosuficiencia que no llegasen a la plena integración local; visados y corredores humanitarios; programas de reunificación familiar y de movilidad laboral; becas educativas; y acuerdos regionales de libre tránsito.

En tercer lugar, el proceso de repatriación debe ser mucho más participativo e inclusivo. Si bien es poco probable que resulte ser una tarea fácil, el ACNUR debe tratar de convencer a los Estados de la necesidad de establecer comisiones cuatripartitas, en las que se conceda a los refugiados una forma de representación estructurada. Para facilitar este enfoque, que nunca se ha probado en el pasado, la agencia también debería examinar las formas en que dicha representación pudiera organizarse de la manera más eficaz y equitativa posible.

En cuarto lugar, después de décadas de debate, el Banco Mundial y otros actores financieros y de desarrollo se han comprometido recientemente con mucho más entusiasmo con las cuestiones relativas a los refugiados, inicialmente en los países vecinos de Siria, pero ahora también en otros lugares, como Bangladesh y Etiopía. Esta implicación no está exenta de peligro. Por un lado, existe el riesgo de que la participación de los actores de desarrollo no sea tan amplia o sostenida en el tiempo como muchas otras partes interesadas actualmente esperan y prevén que lo sea. Por otro lado, existe el riesgo de que el sector humanitario vea el compromiso de los actores de desarrollo como una panacea para sus dificultades crónicas, especialmente en lo que respecta a la necesidad de fondos no satisfecha y los ciclos de programa cortoplacista.

Pero al mismo tiempo el cambio hacia un enfoque más centrado en el desarrollo promete tener varias ventajas importantes. Podría reducir las presiones económicas y ambientales que sufren los países y las comunidades que

www.fmreview.org/es/retorno

octubre 2019

acogen a un gran número de refugiados, y así rebajar su tendencia a presionar para que se lleven a cabo repatriaciones involuntarias y prematuras. Podría proporcionar a los refugiados unos medios de subsistencia más seguros y un mejor nivel de vida en sus países de asilo, lo que les permitiría planificar y prepararse para su eventual repatriación, en caso de que eligieran esa opción. Y de aplicarse a los países de origen en los que se ha producido o se está produciendo un cambio significativo de las circunstancias, un enfoque basado en el desarrollo podría ofrecer tanto a los retornados como a las poblaciones residentes la oportunidad de reconstruir sus vidas y restablecer sus relaciones, garantizando así que la repatriación sea de naturaleza sostenible.

Jeff Crisp jefferycrisp@gmail.com

Investigador asociado, Centro de Estudios para los Refugiados, Universidad de Oxford www.rsc.ox.ac.uk y miembro asociado en Derecho Internacional, Chatham House

1. Associated Press “In Lebanon, Syrian refugees face new pressure to go home”, 20 de junio de 2019 bit.ly/APN-20062019-Leb
2. Naharnet, 12 de junio de 2019 www.naharnet.com/stories/en/261366
3. ACNUR (1996) *Manual - Repatriación voluntaria: Protección Internacional* bit.ly/HCR-VolRep-1996-es
4. ACNUR (2008) “UNHCR’s role in support of the return and reintegration of displaced populations: policy framework and implementation strategy” www.refworld.org/pdfid/47d6a6db2.pdf
5. www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-idUSKBN1JP2PF
6. ACNUR (2018) “The Global Compact on Refugees”, artículo 3.1 párrafo 87 bit.ly/GCR-2018

