NACIONES
UNIDAS

A

Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/AC.96/887
9 de septiembre de 1997

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ EJECUTIVO DEL PROGRAMA
DEL ALTO COMISIONADO
48º período de sesiones

TEMA ANUAL: PROBLEMAS DE LA REPATRIACIÓN

I. INTRODUCCIÓN

1. En el período que va de 1985 a 1990 se estima que regresaron a sus países de origen 1,2 millones de refugiados, pero en los cinco años siguientes esta cifra subió a 9 millones. Sólo en 1996, fueron repatriados unos 2 millones de refugiados siendo los principales destinos Rwanda, Afganistán, Burundi, Iraq, Togo, Myanmar, Etiopía y Bosnia y Herzegovina. En el mismo año, la Oficina estaba prestando asistencia a unos 3,3 millones de repatriados en las etapas iniciales de reintegración. Durante el último decenio el ACNUR ha dedicado una proporción muy superior de su presupuesto a operaciones de repatriación y a la asistencia a los repatriados: estos gastos representan por lo menos el 14% de los gastos totales desde 1991, en comparación con un promedio anual inferior a 2% antes de 1985.

2. El aumento de los casos de repatriación voluntaria constituye un cambio positivo. La repatriación voluntaria es la solución preferida de los problemas de los refugiados. Cuando las personas pueden reintegrarse de modo viable y seguro en sus países y comunidades de origen, la repatriación no solamente beneficia a los mismos repatriados sino que también puede facilitar la reconstrucción económica y la reconciliación en sociedades desgarradas por la guerra.

3. Sin embargo, en los últimos años, la repatriación de los refugiados y de los solicitantes de asilo ha tenido lugar cada vez más en entornos cambiantes e inestables después de conflictos o incluso durante los mismos. Además, la repatriación ha estado acompañada con frecuencia por distintas formas de presión o coerción. Estas formas van desde el regreso forzado a lugares donde corren peligro las vidas de los refugiados o donde no puede garantizarse su seguridad hasta la huida o la evacuación de situaciones de inseguridad en los países de asilo y el retorno de personas que no precisan o se cree que no precisan protección internacional.

GE.97-02703 (S)

4. El Comité Permanente, reconociendo la complejidad de las cuestiones y dilemas con que se enfrentan el ACNUR y la comunidad internacional, decidió en junio de 1997 que "los problemas de la repatriación" serían el tema anual del 48º período de sesiones del Comité Ejecutivo. Se acordó además que los debates del Comité Ejecutivo se llevarían a cabo fundándose en la labor realizada por el Comité Permanente, especialmente la Nota sobre Protección Internacional (A/AC.96/882), así como otra documentación relacionada con los aspectos de protección de la repatriación y el retorno a los lugares de origen [1].

5. El presente documento resume brevemente los problemas y dilemas surgidos en casos recientes de repatriación y examina algunas de las insuficiencias de los enfoques actuales adoptados por el ACNUR e instituciones multilaterales en las actividades de vigilancia y reintegración. En lugar de definir prescripciones de política intenta ofrecer un marco general para el debate del Comité Ejecutivo que, a su vez, permitirá a la Oficina preparar nuevas políticas y enfoques operacionales.

II. ACTUALES PROBLEMAS DE LA REPATRIACIÓN

A. La repatriación bajo presión o coacción

6. La magnitud y el carácter de los recientes movimientos de repatriación y el carácter frágil de las sociedades a las que regresan estas personas han planteado algunos problemas de gran alcance sobre protección y asistencia. En algunos casos, preocupaciones políticas, económicas o de seguridad en los países de refugio han puesto en peligro el asilo. En otros casos las condiciones en los países de origen han planteado un conjunto de obstáculos a una reintegración segura, efectiva y sostenible. Además, los movimientos transfronterizos se han hecho más diversos y complejos en los últimos años. Los refugiados que huyen de la persecución, de abusos de los derechos humanos y de los conflictos pueden estar mezclados con migrantes, personal militar, criminales de guerra u otras personas que no tienen derecho a la protección internacional.

7. A pesar del principio internacional bien fundado de que la repatriación de los refugiados debe realizarse sobre una base voluntaria y en condiciones de seguridad y dignidad, una gran proporción de los repatriados recientes del mundo lo han sido impulsados por alguna forma de coacción y muchos de ellos se repatriaron en condiciones que no eran plenamente seguras ni dignas. En varias partes del mundo han aumentado las presiones para encontrar soluciones bilaterales a los problemas de los refugiados. Se han multiplicado las amenazas contra el asilo y cada vez más se considera que los refugiados son una carga y una posible amenaza a la seguridad y estabilidad nacionales. En algunos casos se han cerrado las fronteras y se ha repatriado a la fuerza a los refugiados. Esto puede ocurrir aunque no se haya producido un cambio fundamental en las condiciones que provocaron la primera huida de los refugiados o a pesar de que en su patria imperen condiciones peligrosas o inseguras.

8. En otros casos la repatriación puede ser provocada por un empeoramiento más general de la situación en los países de asilo, a consecuencia de la violencia, la inestabilidad general o la reducción de la asistencia internacional. En estas situaciones puede resultar difícil determinar en la práctica la línea que separa la repatriación voluntaria de la forzada. En casos extremos pueden producirse emergencias de repatriación cuando un gran número de refugiados se siente obligado o es obligado a abandonar su país de asilo y a regresar a zonas de sus tierras nativas que no están bien preparadas para recibirlos.

9. Cuando la repatriación tiene lugar impulsada por diferentes tipos de presión o de coacción el ACNUR en algunos casos puede no tener otra elección que recurrir a los mejores medios disponibles para garantizar la seguridad de los afectados. Es posible que estos medios no estén a la altura de los principios internacionalmente aceptados. En meses recientes, han sido sin precedentes los problemas de repatriación con que se ha enfrentado el ACNUR en la región de los Grandes Lagos de África. El regreso de unos 60.000 refugiados rwandeses de la República Democrática del Congo no solamente planteó dificultades operacionales importantes sino que también planteó dilemas fundamentales que reflejaban la necesidad de elegir entre opciones que limitaban severamente el alcance de una protección eficaz.

10. No puede decirse en absoluto que todos los refugiados repatriados a situaciones de inseguridad lo hayan sido a consecuencia de las presiones descritas. Los refugiados pueden considerar por muchos motivos que les interesa más repatriarse aunque las condiciones en el lugar de origen no sean completamente seguras. El Afganistán constituye un ejemplo de un país al cual han regresado muchos refugiados a pesar de la continuación de los conflictos. De hecho, en situaciones como las existentes en el Afganistán o en Bosnia y Herzegovina, donde la repatriación puede ser segura en algunas zonas pero no en otras, quizá sea preciso aplicar un enfoque diferenciado a la repatriación.

11. Excepto en los casos en que un cambio fundamental en la situación en el país de origen de los refugiados ha eliminado la necesidad de la protección internacional, el primer problema que se plantea al ACNUR y a la comunidad internacional es garantizar la disponibilidad de asilo seguro e impedir situaciones de repatriación impulsadas por la presión o la coacción. La Nota sobre Protección Internacional del ACNUR de 1997 examina con más detenimiento los problemas que se plantean al mantener la institución del asilo y explora algunas necesidades fundamentales a este respecto. Estas necesidades comprenden conseguir la solidaridad internacional y la participación en las cargas, adoptar medidas eficaces para garantizar que se admite a los refugiados, se les identifica y se les separa de los elementos armados, localizar los campamentos a una distancia segura de las fronteras y garantizar un acceso rápido y seguro del ACNUR y otras organizaciones humanitarias pertinentes a las personas atendidas [2]. Sin embargo, cuando las circunstancias en el país de asilo obligan a pesar de todo a los refugiados a regresar a situaciones inseguras en sus países de origen, se plantea un conjunto diferente de problemas. Es preciso resolver estos problemas sin perjudicar las iniciativas tendientes a fortalecer la disponibilidad del asilo.

- ¿Qué medidas pueden adoptar para garantizar que se mantiene el asilo y se respetan las obligaciones internacionales de los Estados de proteger a los refugiados?

- ¿Qué puede hacerse más para compensar los efectos en los países de asilo de las poblaciones de refugiados? [3]

- ¿Cómo pueden resolverse mejor los problemas de seguridad de los países de asilo?

- ¿Qué medidas adicionales pueden adoptarse para garantizar la protección y seguridad física de los refugiados en los países de asilo?

- ¿Cómo puede resolver mejor el ACNUR la situación de los refugiados que apenas pueden hacer otra cosa que repatriarse sin socavar el principio esencial de la no devolución?

- ¿En qué condiciones debería participar el ACNUR en la repatriación a situaciones que no pueden garantizar plenamente una protección nacional eficaz y cuándo no debería participar en ellas?

B. Repatriación de personas que no necesitan o que ya no necesitan más la protección internacional

12. La repatriación voluntaria a situaciones en las que los repatriados disfrutan de una protección nacional efectiva no suscita controversia y la función del ACNUR es clara, pero sin embargo pueden surgir algunos dilemas para el ACNUR y para los Estados. Por ejemplo, la situación en el país de origen puede impulsar a la repatriación, pero los refugiados quizá no estén dispuestos a regresar por motivos no relacionados con su calidad de refugiados. En este contexto ha habido nuevos debates sobre la utilización de las cláusulas de cese de la Convención de 1951 [4]. Garantizar el retorno de las personas que ya no necesitan protección internacional se considera un elemento importante para mantener la posibilidad de conceder asilo a quienes lo necesitan.

13. De modo semejante, el regreso de personas cuya solicitud de asilo ha sido rechazada plantea problemas a muchos Estados y la continuación de su presencia en los países receptores puede tener también consecuencias negativas para el asilo. Se ha debatido cada vez más hasta qué punto el ACNUR puede desempeñar una función de "buenos oficios" en la prestación de asistencia a los gobiernos para que devuelvan a sus países de origen a algunos grupos de personas cuyas solicitudes de asilo fueron rechazadas [5].

- ¿Qué medidas adicionales pueden adoptarse para facilitar la repatriación de personas que no precisan o que ya no precisan más la protección internacional?

C. La repatriación después de un conflicto

14. Cuando la repatriación es un fenómeno de gran magnitud y especialmente cuando se desarrolla con precipitación o bajo presiones puede tener repercusiones importantes en el proceso de logro de la paz y especialmente en la reconciliación. La reintegración efectiva es evidentemente un elemento esencial para que el logro de la paz sea efectivo y para que no se repitan los desplazamientos forzados. Sin embargo la reintegración exige que el Estado esté dispuesto a conceder protección nacional a sus ciudadanos y que sea capaz de hacerlo. Después de un conflicto esto puede exigir considerables esfuerzos multilaterales para promover la reconstrucción de los servicios y recursos económicos y sociales, la reconstrucción, la reforma o fortalecimiento de las estructuras políticas y jurídicas y la facilitación de la reconciliación entre poblaciones afectadas por la guerra.

15. La presencia y las actividades del ACNUR en los países de origen han estado limitadas tradicionalmente en su alcance y duración. Sin embargo, ha sido necesario explorar nuevos enfoques cuando la repatriación se ha realizado en períodos de conflictos internos o de transición de la guerra a la paz, especialmente si no se han resuelto las causas fundamentales que provocaron la huida.

16. Entre las duras realidades con que se enfrentan muchos repatriados está una seguridad frágil, la presencia de minas, procesos judiciales inadecuados, amenazas de grupos rebeldes a la autoridad del gobierno y la destrucción de infraestructuras económicas, sociales y jurídicas. Además, los grandes desplazamientos forzados tienen lugar a partir de estados política y económicamente débiles en los que el gobierno ha sido incapaz de proteger a sus ciudadanos del conflicto armado o de la violencia generalizada. Los daños causados por un conflicto tienden a aumentar los factores que obstaculizan la protección nacional, y la capacidad del Estado de proteger a los repatriados es a menudo menor después de un conflicto que antes de la huida. Es preciso, por lo tanto, prestar una atención especial a los medios que podrían aplicar los participantes multilaterales para promover una protección nacional efectiva y ayudar a compensar las deficiencias de esta protección en situaciones muy inestables.

17. Cuanto mayor es la complejidad de una repatriación real o posible mayor es la necesidad de que el ACNUR esté presente sobre el terreno, tenga acceso sin obstáculos a todos los refugiados y repatriados y disponga de la información y los recursos necesarios para una respuesta eficaz y pronta. Los gobiernos donantes han prestado un apoyo generoso a operaciones de repatriación destacados y de gran magnitud una vez han comenzado. Sin embargo, ha sido más difícil conseguir apoyo cuando han debido realizarse preparativos para la repatriación provisionales y a veces dependientes de cambios positivos en los países de origen, en un ambiente de incertidumbre política, como por ejemplo en Angola, Eritrea, Liberia y, más recientemente, en Sierra Leona.

- ¿Cómo puede gestionarse la repatriación de modo que preste apoyo a procesos más amplios de logro de la paz?

- ¿Cómo puede garantizarse de la mejor manera la preparación de las operaciones de repatriación?

D. Reintegración, rehabilitación y reconstrucción

18. Un aspecto positivo de las actividades de reintegración del ACNUR es sin duda que se centra en proyectos de efecto rápido y otros proyectos de nivel comunitario y en los repatriados y sus comunidades como participantes principales en su propia reintegración. El interés principal en la creación de capacidades en el ámbito comunitario, y la promoción de los mecanismos de respuesta indígenas y de la independencia individual debería continuar siendo el elemento central de las iniciativas de reintegración del ACNUR.

19. Sin embargo la reconstrucción económica, social y jurídica más amplia es un elemento esencial para la reintegración efectiva de los repatriados. Los Estados que salen de situaciones de conflicto civil precisan de recursos para satisfacer las necesidades de seguridad y materiales de los desplazados y los repatriados, para reconstruir infraestructuras y servicios comunitarios destruidos y para resolver el problema de las tierras que han quedado inútiles por las minas y otras armas bélicas. En el caso de los Estados débiles, es preciso crear o reconstituir instituciones políticas, estructuras administrativas y sistemas policiales y judiciales.

20. La experiencia de muchas operaciones recientes de reintegración sugiere que los enfoques actuales del ACNUR y de sus asociados multilaterales quizá no sean en sí mismos medios adecuados para conseguir una reintegración eficaz y sostenible. La "entrega" de proyectos iniciales de rehabilitación del ACNUR no ha estado exenta de problemas. La mayoría de actividades de rehabilitación consisten actualmente en proyectos de efecto rápido. Estos proyectos se iniciaron a principios del decenio de 1990 para cubrir el hueco entre las actividades de socorro y el desarrollo a más largo plazo. Constituían una etapa en el llamado "continuo" que iba del socorro al desarrollo y que se concebía como una red sin suturas de actividades multilaterales.

21. En la práctica, este enfoque ha tenido a veces por consecuencia que ha habido soluciones de continuidad entre las actividades del ACNUR y sus asociados. Las actividades iniciales de rehabilitación del ACNUR no siempre han sentado la base para una reintegración sostenible. En muchos casos ha faltado una planificación adecuada a largo plazo y una evaluación de las necesidades de las poblaciones receptoras, y se ha hecho más hincapié en las aportaciones que en los efectos. Incluso cuando los proyectos están bien adaptados a las necesidades locales es posible que las comunidades locales, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales no tengan acceso a los recursos o conocimientos necesarios para sostener los proyectos. Además, los proyectos de efecto rápido se han centrado en la asistencia más que en las necesidades de protección de los repatriados.

22. En una repatriación a gran escala el ACNUR puede verse obligado a satisfacer las necesidades de las comunidades de repatriados con un mínimo de retraso lo que dificulta que se incorporen consideraciones de largo plazo al diseño y ejecución de los proyectos. A menudo hay una tensión inherente entre la velocidad de respuesta a las necesidades inmediatas y la sostenibilidad. Sin embargo, quizás el ACNUR puede mejorar todavía su contribución a la sostenibilidad de la reintegración si mejora la planificación y establece vínculos más fuertes con los asociados esenciales. En este contexto, el ACNUR ha desarrollado esfuerzos para sistematizar sus relaciones con los participantes en el desarrollo y en la protección de los derechos humanos. El nuevo marco de cooperación convenido con el PNUD, la colaboración con el Banco Mundial en la preparación de nuevos enfoques de la reconstrucción después de conflictos y el memorando de entendimiento concluido con las operaciones de derechos humanos son ejemplos de medidas adoptadas a este respecto al igual que el intercambio de cartas sobre cooperación entre el ACNUR y los tribunales internacionales de crímenes de guerra establecidos para la ex Yugoslavia y Rwanda.

23. Sin embargo, las prioridades no coinciden siempre con las de otros organismos. Los repatriados a menudo son los grupos más marginados y los promotores del desarrollo y las finanzas pueden escoger como objetivos poblaciones y zonas con posibilidades de desarrollo mayores o canalizar la asistencia a través de los gobiernos centrales en lugar de las estructuras y comunidades locales. Esta divergencia de prioridades no es necesariamente negativa. Debería hacerse hincapié en equilibrar prioridades complementarias dentro de un marco compartido de planificación y ejecución de políticas. A este respecto el ACNUR acoge con agrado la importancia que el Secretario General atribuye a la preparación de una estrategia coherente en todo el sistema de las Naciones Unidas a nivel de países, pues la considera un elemento importante para garantizar soluciones de repatriación sostenibles.

- ¿Cómo pueden el ACNUR y los organismos multilaterales aprovechar mejor las capacidades y recursos locales para la planificación y ejecución de las actividades de reconstrucción?

- ¿Qué más puede hacerse para aumentar la contribución de los participantes en el desarrollo en una etapa temprana de reintegración?

- ¿Cómo puede el ACNUR desarrollar y fortalecer más los vínculos con otros participantes multilaterales y organizaciones no gubernamentales para garantizar la complementariedad y una división eficaz del trabajo?

- ¿Qué función de apoyo debería desempeñar el ACNUR en las actividades tendientes a fortalecer la capacidad de los Estados?

- ¿Qué enfoque debería adoptar el ACNUR sobre el marco temporal de su participación en actividades de reintegración?

- ¿Cómo puede gestionarse mejor el cese gradual de las actividades del ACNUR y de otros participantes humanitarios desde el punto de vista de la sostenibilidad?

F. Reconciliación

24. Una reintegración efectiva también comprende la promoción de la reconciliación entre las partes del conflicto o como mínimo garantizar su coexistencia pacífica y facilitar un entorno seguro para las personas a fin de que puedan invertir en la reconstrucción de las relaciones sociales. La reconciliación exige algunos componentes, entre ellos alcanzar un consenso sobre las nociones de responsabilidad y justicia que comprenda, si procede, los tribunales internacionales, las comisiones de verdad u otros mecanismos encargados de que se haga justicia. Esto puede comprender la promoción de los derechos humanos y de los derechos de las minorías mediante la vigilancia, la reforma administrativa y la educación, o con intervenciones más específicas para resolver problemas relacionados, por ejemplo, con la condición jurídica o los derechos de propiedad de los repatriados.

25. Las actividades de protección del ACNUR en los países de origen se han basado tradicionalmente en la vigilancia de garantías y amnistías pero más recientemente se ha hecho hincapié en la vigilancia de un conjunto más amplio de derechos humanos dependientes de problemas específicos en el país de origen. En este contexto el ACNUR y otros organismos han participado cada vez más en actividades encaminadas a fortalecer la capacidad del gobierno central y local. Un elemento importante de ello es la creación de capacidades jurídicas y judiciales. Como dijo el Comité Ejecutivo en 1995, "un régimen eficaz de derechos humanos con instituciones que apoyen el imperio del derecho, la justicia y la responsabilidad es esencial para que los Estados puedan cumplir sus responsabilidades humanitarias al... reintegrar a los refugiados repatriados" [6]. Estas actividades se han emprendido en zonas de África central y meridional, Asia central y América central.

26. Deberían explorarse más enfoques innovadores para la promoción de la reconciliación. Por ejemplo, en Bosnia y Herzegovina el ACNUR ha procurado garantizar el establecimiento de vínculos adecuados entre la repatriación, la reconstrucción y la reconciliación mediante la promoción de "ciudades abiertas", pues se ha considerado que debe juzgarse favorablemente prestar asistencia para la reconstrucción de las comunidades que demuestran su buena voluntad de reintegrar a los repatriados de grupos minoritarios. En Bosnia y Herzegovina y Rwanda la Oficina ha intentado también promover la participación de la mujer en la reconciliación.

27. El ACNUR y sus asociados multilaterales deben continuar sus esfuerzos para definir mejor y concertar sus funciones respectivas en todo el conjunto de actividades que pueden ser necesarias para promover la reconciliación. Las actividades pueden comprender el apoyo a la creación de tribunales especiales, el desarme y la desmilitarización, la promoción de mecanismos indígenas para la solución de conflictos y proyectos intercomunitarios que beneficien a ambas partes de un conflicto. El ACNUR quizá no sea un participante principal en muchas de esas actividades pero tiene mucho interés en que se traten con eficacia.

28. El ACNUR reconoce la complementariedad natural entre la protección a los refugiados y las operaciones de derechos humanos de las Naciones Unidas, especialmente sobre el terreno, y ha colaborado estrechamente con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos en algunas operaciones sobre el terreno. De modo semejante las actividades del ACNUR en bien de los refugiados sólo pueden fortalecerse mediante un funcionamiento activo y eficaz de los tribunales internacionales de crímenes de guerra, por ejemplo en la región de los Grandes Lagos de África donde la responsabilidad y la exclusión continúan siendo consideraciones esenciales.

- ¿Cómo pueden las actividades de rehabilitación apoyar con eficacia el proceso de reconciliación?

- ¿Cuáles son las posibilidades de que la condicionalidad positiva, como la iniciativa en favor de "ciudades abiertas" en la ex Yugoslavia, promueva la reconciliación?

- ¿Qué medidas pueden adoptarse para promover la restauración o establecimiento efectivos de la protección nacional y cuáles son los límites de la función del ACNUR a este respecto?

DOCUMENTACIÓN CONEXA

A. Comité Permanente y Comité Ejecutivo

1996

EC/46/SC/CRP.16	Follow-Up to ECOSOC Resolution 1995/56: UNHCR Assistance Activities in Countries of Origin
EC/46/SC/CRP.17	UNHCR's Protection Role in Countries of Origin
EC/46/SC/CRP.31	UNHCR's Role in National Legal and Judicial Capacity-Building
EC/46/SC/CRP.36 y Corr.1	Return of Persons not in need of International Protection
A/AC.96/863	Nota sobre protección internacional
A/AC.96/872	Tema anual: la búsqueda y aplicación de soluciones duraderas

1997

EC/47/SC/CRP.7 y Corr.1	Social and Economic Impact of Large Refugee Populations on Host Developing Countries
EC/47/SC/CRP.11	Lessons Learnt from the Burundi and Rwanda Emergencies: Conclusions of an Internal Review Process
EC/47/SC/CRP.26 [7]	Note on International Protection
EC/47/SC/CRP.27	Progress Report on Informal Consultations on the Provision of International Protection for all who need it
EC/47/SC/CRP.28	Return of persons not in need of International Protection
EC/47/SC/CRP.29	Note on the Exclusion Clauses
EC/47/SC/CRP.30	Note on the Cessation Clauses
A/AC.96/888	Informe de la octava reunión del Comité Permanente (junio de 1997)

B. Varios

Manual de repatriación voluntaria.

Notas

1.La documentación del Comité Permanente y otros documentos pertinentes figuran en la lista del anexo al presente documento.

2.Véase Nota sobre Protección Internacional (A/AC.96/882) publicada para el Comité Permanente en junio de 1997 con la signatura EC/47/SC/CRP.26.

3.Véase Social and Economic Impact of Large Refugee Populations on Host Developing Countries (EC/47/SC/CRP.7) presentado a la reunión de enero de 1997 del Comité Permanente.

4.En la reunión de junio de 1997 del Comité Permanente se examinó un documento de sesión sobre las cláusulas de cese (EC/47/SC/CRP.30).

5.En la reunión de junio de 1997 del Comité Permanente se examinó también un documento de sesión sobre el tema Return of persons not in need of International Protection (EC/47/SC/CRP.28).

6.A/AC.96/860, párr. 19 i).

7.Reeditado para el 48º período de sesiones del Comité Ejecutivo con la signatura A/AC.96/882.