

Documento de política de protección

El regreso a sus países de origen de las personas que se considera que no necesitan protección internacional: El papel del ACNUR¹

Este documento examina los fundamentos y los criterios para la participación del ACNUR en el retorno a su país de origen de las personas que se considere que no necesitan protección internacional. Basado en la Conclusión N° 96 del Comité Ejecutivo, establece los parámetros para la participación de la Oficina e indica una serie de actividades que podría emprender, dependiendo de los casos específicos y del entorno de la protección en un determinado país de acogida. No se prevé la participación del ACNUR en el actual mecanismo de retorno, que sigue siendo responsabilidad del Estado que regresa a las personas. El documento pone especial énfasis en la coordinación y la cooperación con otros organismos, en particular la OIM. En los anexos figuran ejemplos de la participación operacional del ACNUR.

Índice

I.	Introducción.....	2
II.	Obstáculos actuales para las devoluciones.....	3
III.	Criterios para la participación del ACNUR.....	4
IV.	Beneficios potenciales de la participación del ACNUR.....	6
V.	Posibles áreas y actividades para una intervención operativa.....	6
VI.	Consideraciones especiales sobre el retorno de los apátridas y las personas de nacionalidad indeterminada	9
VII.	Consideraciones especiales sobre el retorno de las personas con necesidades específicas, como las víctimas de la trata o los niños no acompañados y separados.....	10
VIII.	Consideraciones complementarias.....	11
IX.	Asociaciones.....	12
X.	Conclusión.....	12

¹ Este documento reemplaza el *Documento de políticas sobre el retorno de los casos rechazados*, del 10 de octubre de 1997, AHC/97/418, disponible en: <http://swigea56.hcnet.ch/refworld/docid/4b14c9b12.html>.

I. Introducción

1. El término “personas que se considere que no necesitan protección internacional” se refiere a las personas que han buscado protección internacional y que, tras la debida consideración de su solicitud de asilo en procedimientos justos, se encuentra que no califican para acogerse a la condición de refugiado con base en los criterios establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 (“Convención de 1951”), ni están necesitadas de protección internacional de acuerdo con otras obligaciones del derecho internacional o nacional². Con el propósito de definir el papel del ACNUR a este respecto, el uso del término está restringido a las necesidades de protección internacional que prohíben el regreso al país de origen³.

2. Parte del núcleo de las actividades de protección del ACNUR consiste en garantizar que las personas de su interés sean identificadas correctamente como “necesitadas de protección internacional”. Sin embargo, las personas que, tras la debida consideración de su solicitud, se encuentra que no están necesitadas de protección internacional, como se definió anteriormente, por lo general quedan fuera del mandato del ACNUR a menos que sean apátridas⁴.

3. Dicho esto, un sistema funcional de gestión de la migración también ofrece opciones para las personas que no son refugiadas⁵. La identificación de esas opciones no sólo es importante para las personas en cuestión. Las políticas de devolución eficaces y prácticas para las personas que no son refugiadas también son esenciales, entre otras cosas, para mantener la credibilidad de los sistemas de asilo y para impedir movimientos secundarios. Demostrar que el uso indebido del sistema de asilo no representa una puerta trasera para regular la migración, también sirve como una estrategia para impedir la migración irregular y reducir los incentivos para el tráfico y la trata de personas. La Oficina, por tanto, ha respondido a solicitudes de apoyo de los Estados en varias ocasiones. Estos casos demuestran que en algunas situaciones la participación del ACNUR en el regreso voluntario de las personas que se encuentra que no necesitan protección internacional puede tener un valor agregado.

4. Desde la publicación en 1997 del Documento de políticas sobre el retorno de casos rechazados⁶, ha habido una serie de acontecimientos importantes. El regreso de las personas que se considera que no necesitan protección internacional se ha convertido en un componente clave del debate sobre las conexiones entre asilo y migración internacional, y cada vez más se considera como parte integrante de las políticas de migración y las estrategias de los países de destino⁷. Las Consultas Globales del ACNUR en 2000-2002

² Véase ACNUR, *Conclusión sobre el regreso de las personas que se considere que no necesitan protección internacional*, 10 de octubre de 2003, N° 96 (LIV) - 2003, apartado 6 del preámbulo (“Conclusión N° 96 del ExCom”), disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2412.pdf>.

³ El término “país de origen” se refiere al país de nacionalidad y, en el caso de los apátridas, el país de residencia habitual.

⁴ De acuerdo con el artículo 1(1) de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954, el término “apátrida” designa a una persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación. Aunque, debido a la ausencia de un Estado de nacionalidad, los apátridas necesitan protección internacional y caen bajo el mandato del ACNUR, ellas pueden estar dispuestas y ser capaces de regresar a su país de residencia habitual y, por lo tanto, no requerir protección contra la devolución.

⁵ Las personas que no son refugiadas incluyen a aquellas que se considere que no necesitan protección internacional y que no tienen imperiosas razones humanitarias para permanecer en el país de acogida, así como las personas que nunca solicitaron asilo. La devolución de este último grupo no se aborda en el presente documento.

⁶ *Op. cit.* nota 1.

⁷ Véase, por ejemplo, el creciente número de acuerdos de readmisión celebrados entre la Unión Europea y/o los Estados miembros de la Unión Europea con los países de origen y de tránsito en África y Asia.

examinaron esta cuestión y los gobiernos alentaron al ACNUR a comprometerse más activamente en ella⁸. La Agenda para la Protección le pidió al ACNUR cooperar con los Estados y otros actores en el regreso de las personas que se encuentra que no necesitan protección internacional en forma humana y con pleno respeto de sus derechos humanos y dignidad⁹. En 2003 el Comité Ejecutivo reconoció esta disposición del ACNUR a apoyar a los Estados en sus esfuerzos por devolver a esas personas, bajo ciertas condiciones, y recomendó una serie de actividades que la Oficina podría emprender a este respecto¹⁰.

5. Con el fin de poner en práctica la orientación política proporcionada por el Comité Ejecutivo, en La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción los 10 Puntos (“Plan de los 10 Puntos”) se incluyó como uno de los diez puntos de acción la identificación de soluciones para las personas que no son refugiadas¹¹.

6. En diciembre de 2009 el ACNUR, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) celebraron una mesa redonda de expertos sobre el tema. Ésta destacó, entre otras cosas, la necesidad de ofrecer soluciones diferenciadas a las personas que se determina que no son refugiadas, incluyendo el regreso a sus respectivos países de origen y, cuando proceda, otras opciones migratorias (por ejemplo, la regularización o el movimiento secundario legal).

7. A la luz de esa evolución, ha sido necesario actualizar la orientación de las políticas del ACNUR sobre su papel con respecto a la devolución de las personas que se considere que no necesitan protección internacional. Este documento también tiene en cuenta los avances que ha hecho el ACNUR desde 1997 con respecto a la puesta en marcha de su mandato para la apatridia, así como el reforzamiento de la cooperación con la OIM y otros organismos pertinentes.

8. Los anexos adjuntos a este documento complementan la orientación política. Las definiciones en el Anexo I aclaran las distintas categorías de regreso y la terminología utilizada; el Anexo II contiene ejemplos de anteriores participaciones del ACNUR en iniciativas y proyectos de retorno; el Anexo III resume las recomendaciones básicas sobre el regreso de los niños no acompañados y separados, y el Anexo IV brinda una visión general de referencias jurídicas seleccionadas.

II. Obstáculos actuales para las devoluciones¹²

9. Algunos obstáculos que suelen plantearse en las operaciones de retorno, incluyen los siguientes:

- **La negativa de los repatriados a cooperar¹³:** es muy posible que muchas personas

⁸ ACNUR, *Consultas Globales sobre la protección internacional, reuniones regionales: Conclusiones (reunión regional en Budapest, 6-7 de junio de 2001)*, 15 de junio de 2001, CE/GC/01/14, disponible en inglés en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f29b1.html>.

⁹ ACNUR, *Agenda para la Protección*, octubre de 2003, tercera edición, Meta 2 Objetivo 7, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2534.pdf>.

¹⁰ *Op. cit.* nota 2. Véase también la sección III para más detalles.

¹¹ El ACNUR desarrolló el Plan de los 10 Puntos como una herramienta práctica para ayudar a todas las partes interesadas en el desarrollo de políticas y estrategias de migración integrales y sensibles en materia de protección. Véase Punto de acción 9, “Arreglos para el retorno de personas que no son refugiados y opciones migratorias alternativas”, en ACNUR, *La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos*, enero de 2007, Rev. 1, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4598.pdf>.

¹² Para una visión general de las categorías de retorno (regreso voluntario asistido, retorno forzoso, retorno obligatorio, regreso sostenible, repatriación), véase el Anexo I.

¹³ Un repatriado es una persona que regresa a su país de origen o de residencia habitual

que han arriesgado sus vidas e invertido sus ahorros no acepten con facilidad el fracaso de su plan de migración, sobre todo si ello implica defraudar las expectativas de sus familias y su comunidad. Además, tienen poca o ninguna alternativa significativa para sostenerse a sí mismos y a sus familias en sus países de origen. Esto puede resultar en su renuencia a cooperar con el país de acogida, lo cual puede dificultar la implementación de una opción viable de retorno.

- **Ineficientes sistemas de retorno del país de acogida:** los países de acogida no tienen en marcha mecanismos y procesos eficaces de retorno. También puede que carezcan de los recursos financieros y capacidades para implementar programas de retorno, ya sea voluntaria o forzada, especialmente a países lejanos.
- **Falta de cooperación eficaz entre el país de acogida y el país de origen:** la falta de cooperación podría dar lugar a la renuencia o negativa de un país de origen a reconocer la nacionalidad de los repatriados o a expedirles documentos de viaje. Los países de origen y los de acogida no comparten necesariamente la misma perspectiva, o las prioridades de las políticas de devolución. Para la mayoría de los países de acogida, el regreso es un componente importante de la gestión de la migración pues ayuda a controlar la migración transfronteriza y protege la integridad de los sistemas de inmigración y asilo. Muchos países de origen, sin embargo, dependen de las remesas de los migrantes en el extranjero, incluyendo la de aquellos que se encuentran en situación irregular. Un número mayor de repatriados también puede desafiar la capacidad de absorción del país. Además, los acuerdos de readmisión –a menudo resultantes de la presión o de los incentivos financieros ofrecidos por los países de acogida– rara vez toman en cuenta los desafíos que pueden suponer los repatriados para el país de origen.
- **Permiso de tránsito de terceros países:** en algunas situaciones, puede ser difícil obtener el permiso de terceros países para el tránsito de las personas devueltas.

III. Criterios para la participación del ACNUR

10. La Conclusión No. 96 (k) del Comité Ejecutivo

[...] *Toma nota* de que el ACNUR, utilizando sus buenos oficios, está dispuesto a prestar apoyo a los Estados que lo soliciten en sus esfuerzos por devolver a las personas que se considere que no necesitan protección internacional, en particular cuando se tropiece con obstáculos para su regreso y a condición de que la intervención de la Oficina no sea incompatible con su mandato humanitario de proporcionar protección internacional a los refugiados.

11. En consonancia con esta Conclusión y teniendo en cuenta la experiencia de las oficinas de campo del ACNUR, los siguientes criterios determinarán si la Oficina puede responder positivamente a una solicitud de asistencia:

- El movimiento de regreso implica sólo a aquellas personas que han sido rechazadas en una decisión definitiva¹⁴ mediante un proceso formal de determinación de refugiado que el ACNUR considera justo y en consonancia con las normas internacionales¹⁵, o a través de un procedimiento de determinación de la condición de refugiado por mandato del ACNUR. Ese proceso tendría que incluir el examen de las formas complementarias de protección disponibles. Tampoco debe haber una

¹⁴ Una “decisión definitiva” es aquella contra la que no hay remedios con arreglo al derecho nacional.

¹⁵ Esto significa específicamente que el procedimiento se lleva a cabo de conformidad con una correcta interpretación de la definición de refugiado, según figura en la Convención de 1951 o en cualquier otro instrumento regional o nacional que se adhiere a las normas internacionales, y con el debido respeto a las orientaciones de elegibilidad del ACNUR.

imperiosa razón humanitaria para la permanencia de la persona en el país de acogida.

- La participación de la Oficina tiene un efecto beneficioso sobre la institución del asilo y la protección de las personas de interés para el ACNUR. La participación del ACNUR no debe entrar en conflicto con su función principal de protección internacional o, en términos generales, con su carácter humanitario y apolítico.
- No hay otras organizaciones o agencias en el país de acogida o en el país de origen que pudieran cumplir adecuadamente la función de apoyo solicitada.
- El gobierno de acogida solicita la participación del ACNUR y el país de origen la acepta. Esa participación tiene lugar en un marco operacional definido, siempre que sea posible mediante un acuerdo por escrito. En algunos casos podría ser parte de un enfoque integral, como Plan de los 10 Puntos.
- El ACNUR asume sólo un papel de apoyo o de facilitador, y sólo cuando el Estado puede demostrar que el apoyo es necesario. La responsabilidad de llevar a cabo los retornos de manera que respete los derechos y la dignidad de las personas recae en los dos Estados interesados (el país de acogida y el país de origen).
- Todos los recursos necesarios son adicionales a los que dispone el ACNUR. La responsabilidad primordial para proveer los recursos adicionales le corresponde al Estado que lleva a cabo el retorno¹⁶.
- El regreso se lleva a cabo de manera ordenada, es coherente con la función del ACNUR y respeta las normas pertinentes de derechos humanos y la dignidad de las personas de que se trate. Esto incluye garantizar que se han hecho esfuerzos serios para efectuar el regreso en primera instancia de manera voluntaria¹⁷, siempre que sea posible y, en el caso de menores de edad, que el interés superior del niño es una consideración primordial. A las personas que no tienen derecho a permanecer en el territorio se les brinda una oportunidad para que cumplan por propia iniciativa con la orden de retorno. El retorno forzoso es una medida de último recurso, proporcional y compatible con el derecho internacional de los derechos humanos.
- Las personas que se declara que no necesitan protección internacional se devuelven al país de origen o a un tercer país donde tengan derecho a entrar y permanecer. Por lo general, el ACNUR no admite el regreso a los países de tránsito, ya que deja a la gente en el limbo y no acaba con el ciclo de la migración irregular.
- La oficina de campo de ACNUR en el país de origen ha evaluado que su participación en el retorno no tendrá un impacto negativo en la relación del ACNUR con el gobierno o en las actividades en ese país.

12. El primero de los criterios anteriores es vital: el agotamiento de los recursos legales en el país de acogida. También es necesaria la vigilancia frecuente de la toma de decisiones por parte de las oficinas de campo regionales del ACNUR para garantizar que el proceso de asilo es significativo. En países de acogida donde los procedimientos de determinación están en desacuerdo con la opinión del ACNUR sobre las normas aceptables, o donde hay un historial negativo en la adhesión a los criterios de la Convención de 1951 y/o a cualquier

¹⁶ Con respecto a los retornos de los Estados miembros de la Unión Europea, puede haber financiación para algunas actividades y de conformidad con las normas de financiación pertinentes, a través del Fondo Europeo para el Retorno. Información adicional está disponible en inglés en: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/return/funding_return_en.htm.

¹⁷ Muchos Estados han creado mecanismos que alientan el retorno voluntario y la cooperación de los repatriados con respecto a las modalidades de devolución. Consulte la sección con definiciones en el Anexo I.

definición regional de refugiado aplicable, el ACNUR le dará prioridad a la mejora de los procedimientos, normas y prácticas, en lugar de centrarse en ayudar a los retornos de los casos rechazados, que podrían incluir a personas de interés.

IV. Beneficios potenciales de la participación del ACNUR

13. Siempre que se cumplan los criterios antes mencionados, la participación del ACNUR en el retorno de las personas que no necesitan protección internacional tiene beneficios potenciales para los propios individuos, los países de acogida y los de origen.

Los individuos:

- Se benefician de un retorno facilitado, preferiblemente voluntariado y, desde luego, ordenado y humano, que respeta su dignidad y derechos humanos;
- pueden recibir mejor información acerca de la situación en el país de origen y el acceso a servicios y asistencia para su reintegración;
- pueden recibir apoyo financiero para su regreso y reintegración en sus países de origen, y
- pueden adquirir o recibir la confirmación de su nacionalidad, siempre que sea posible, y así prevenir o reducir su potencial de apatridia; a aquellos que son apátridas podrá concedérseles un estatuto jurídico seguro con derechos concomitantes.

Los países de acogida:

- pueden beneficiarse de una mejora en la gestión eficaz de los procedimientos de determinación de la condición de refugiado para los solicitantes de asilo;
- pueden ver una reducción en cuestiones derivadas de la permanencia de solicitantes de asilo rechazados que carecen de un estatuto jurídico seguro, lo que podría conducir a problemas sociales, contribuir a una percepción pública negativa del proceso de asilo y servir mediante los movimientos migratorios secundarios como un irritante político en las relaciones entre los países, y
- experimentan una disminución de la presión sobre los centros de recepción y, de resultas de ello, una mejora en las disposiciones de recepción para los solicitantes de asilo.

Los países de origen:

- podrán beneficiarse del apoyo para la negociación de estrategias integrales encaminadas a que los retornos sean sostenibles, así como al desarrollo de alternativas a las salidas irregulares, por ejemplo, a través de asistencia financiera y desarrollo de la comunidad o de un acuerdo para un regreso gradual.

14. Para evitar las consecuencias negativas derivadas de su participación, el ACNUR debe llevar a cabo un análisis cuidadoso de los beneficios de la protección y los riesgos que se presentan en toda situación en que esté contemplando participar. Las oficinas de campo del ACNUR en el país de acogida y en el país de origen pueden realizar este análisis en cooperación con las respectivas oficinas regionales y la División de Protección Internacional (DIP).

V. Posibles áreas y actividades para una intervención operativa

15. En los últimas décadas, el ACNUR ha adquirido experiencia práctica en el regreso de las personas que se considera que no necesitan protección internacional¹⁸. Esta experiencia ha demostrado que la participación del ACNUR puede ser útil en situaciones específicas de retornos o para grupos específicos de retornados.

¹⁸ Véase el Anexo II.

16. Las situaciones en las que el ACNUR puede estar en condiciones de participar junto con otros socios incluyen las siguientes:

- **Retorno a situaciones posteriores a un conflicto** u otras situaciones donde han dejado de existir los factores que causaron los grandes éxodos de refugiados, así como posiblemente desplazamientos internos. En tales situaciones, el ACNUR puede participar en el retorno y la reintegración de refugiados y personas desplazadas. Por lo general, el ACNUR tiene una presencia en el país de origen, acceso a información de primera mano acerca de las condiciones imperantes en el país, y programas de asistencia y protección. En tales circunstancias, por lo general, el regreso de las personas no necesitadas de protección internacional se cruza con el regreso de los refugiados y las personas que ya no necesitan protección internacional. El enfoque preferido en tales situaciones sería proporcionar a las personas no necesitadas de protección internacional la misma asistencia que a los refugiados y a los desplazados internos que regresan, si los recursos lo permiten.
- **Retornos en el contexto de un marco regional amplio construido en torno al Plan de los 10 Puntos.** La participación del ACNUR, en cooperación con la OIM u otros socios, puede ser fundamental en el contexto de un marco regional amplio, que incluye mecanismos para identificar a los refugiados y las personas con necesidades específicas, un fortalecimiento de las capacidades de protección de refugiados y el acceso a soluciones duraderas, así como apoyo para el regreso de las personas que no necesitan protección internacional.
- **Retorno de las personas apátridas o indocumentadas con nacionalidad indeterminada.** En este caso, puede estar implicado el mandato del ACNUR para la protección de las personas apátridas y la prevención de la apatridia (Véase también la sección VI).
- **Retorno de las personas con necesidades específicas,** como víctimas de la trata de personas o los niños no acompañados y separados, que no necesitan protección internacional ni tienen razones humanitarias imperiosas para permanecer en el país de acogida (Véase también la sección VII).

17. La siguiente es una lista no exhaustiva de posibles actividades que el ACNUR podría llevar a cabo junto con otros socios. Las actividades reales varían en función de cada caso concreto, lo que refleja la naturaleza del problema particular, el apoyo solicitado por los gobiernos de que se trate y los derechos e intereses de los retornados. Estas actividades forman parte de un proceso continuo de participación del ACNUR e incluyen acciones que ya puede estar realizando como parte de sus funciones cotidianas de protección.

Preparación para el retorno en el país de acogida

- Identificar, cuando el ACNUR asume la determinación de la condición de refugiado por mandato, a las personas que se encuentra que no necesitan protección internacional que están dispuestas a regresar a su país de origen y remitirlas a los agentes adecuados (organizaciones nacionales y/o la OIM).
- Promover el regreso voluntario (o cuando sea pertinente, el cumplimiento voluntario de una orden de devolución) adoptando una posición pública clara sobre la aceptabilidad del regreso de las personas que se considera que no necesitan protección internacional.
- Abogar por un proceso de devolución en consonancia con las normas de derechos humanos.
- Organizar campañas de información sobre los beneficios del retorno.
- Proporcionar, junto con los socios, asistencia a los países de acogida para atender las necesidades de las personas que se considere que no necesitan protección

internacional pendientes de su regreso.

- Abogar por actividades en el país de acogida que faculten a los retornados con habilidades que harán que su posterior regreso sea eficaz y sostenible.
- Asesorar a las autoridades sobre las necesidades específicas de ciertos individuos (por ejemplo, víctimas de la trata de personas, individuos con discapacidades).
- Abogar por que el país de origen confirme por escrito la nacionalidad de los posibles retornados antes de su regreso.
- Promover la expedición de la documentación y certificados del registro civil.
- En la medida de lo posible, ofrecer información sobre la evolución de la situación en el país de origen (de ser posible en el área de regreso) en cooperación con otros organismos.
- Cooperar con las organizaciones de la comunidad que representan a lo retornados o grupos específicos de retornados dispuestos a apoyar el proceso de retorno.
- Fomentar el desarrollo de un código de conducta y el intercambio de las mejores prácticas para garantizar que el regreso tenga lugar en consonancia con las normas internacionales.
- Realizar una vigilancia previa a la partida en aeropuertos y otros puntos de partida para verificar que las condiciones y procedimientos cumplen con las normas internacionales. Dicho control puede llevarse a cabo junto con socios tales como la OIM, y con fondos disponibles de la Unión Europea o fuentes de los Estados de acogida.

Facilitar la cooperación entre los Estados

- Facilitar el diálogo y la cooperación entre el país de acogida y el de origen y promover acuerdos amplios de cooperación que garanticen la seguridad, la dignidad y el respeto de las normas internacionales de derechos humanos y tengan en cuenta los intereses de ambos países.
- Facilitar la conclusión de acuerdos bilaterales o multilaterales de readmisión para el retorno de los nacionales o de las personas con residencia habitual e incluir salvaguardias de protección adecuadas.
- Facilitar el acuerdo sobre el retorno gradual para gestionar un gran número de retornados.
- Promover el principio de la responsabilidad de los Estados de aceptar a los ciudadanos retornados, así como los principios para la reducción de la apatridia (véase Conclusión del Comité Ejecutivo N° 96 párrafos j) e i); Sección VI del presente documento).
- Promover la adopción de directrices regionales sobre el retorno de las personas que se considere que no necesitan protección internacional y que tienen necesidades específicas.

Asistencia para la reintegración

- Identificar y proporcionar información a los repatriados sobre la situación en el país de origen y las posibilidades de asistencia para la reintegración.
- Actuar como enlace entre los retornados, el país de acogida y el país de origen y ayudarles a abordar los problemas que encuentren los repatriados.
- Prestar asistencia al retorno, particularmente a los apátridas y a las personas con necesidades específicas¹⁹.
- Considerar la posibilidad que los programas de reintegración para los antiguos

¹⁹ Las “personas con necesidades específicas” también se conocen como “personas con necesidades especiales”. Para determinadas categorías de personas que pueden tener necesidades específicas, véase la sección VII.

refugiados y desplazados internos se extiendan a las personas que se considere que no necesitan protección internacional.

Vigilancia después del retorno

- Supervisar la llegada de los repatriados con el objetivo de identificar a las personas con necesidades específicas o que enfrentan desafíos particulares y remitirlos a las autoridades locales e internacionales correspondientes y estructuras de seguimiento.
- Supervisar los progresos y los problemas que surgen en el país de origen²⁰. Esto puede incluir supervisión aleatoria de los repatriados y, cuando proceda, supervisión de las actividades de reintegración. Dichas actividades de supervisión pueden llevarse a cabo mediante la presencia del ACNUR en el país de origen o con los socios.
- Ofrecer información a los países de acogida respecto a las consecuencias del retorno, incluyendo todos los factores que pueden significar preocupaciones para los retornados, así como problemas en la implementación o la conducción del retorno.

18. La Oficina no puede participar en los mecanismos actuales de retorno, que seguirán siendo responsabilidad del Estado que regresa a las personas, en conjunción con otros organismos. La manera en que se lleven a cabo los retornos podría ser la base para que el ACNUR se niegue a implicarse o, en una etapa posterior, se desvincule de un arreglo acordado. La Oficina mantiene siempre la opción de retirarse, independientemente del tipo de acuerdo.

VI. Consideraciones especiales sobre el retorno de los apátridas y las personas de nacionalidad indeterminada²¹

19. Con frecuencia a los apátridas se les niega el reingreso a su Estado de residencia habitual. Puede necesitarse la acción de las oficinas de campo del ACNUR para promover la readmisión de las personas apátridas que se encuentre que no necesitan protección internacional, para evitar una situación en la que terminen en el limbo o incluso en detención. En tales situaciones, las oficinas de campo pueden invocar el derecho de toda persona para volver a su propio país, tal como prevé el apartado 4 del artículo 12 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos²².

20. En el contexto del retorno de los apátridas, por lo tanto, es fundamental garantizar que los acuerdos de readmisión incluyen, entre otras cosas:

²⁰ Por ejemplo, el ACNUR actuó como observador y asesor en la repatriación voluntaria de los haitianos desde la Bahía de Guantánamo (1991-1994). Con el tiempo y el aumento de la cooperación militar, los procedimientos de repatriación voluntaria avanzaron para incluir asesoramiento individual del ACNUR en los campamentos, asesoramiento posterior a la firma, la inserción en los formularios de repatriación de las razones de partida, revisión de la lista de manifiesto y el examen cruzado, el uso de formularios del ACNUR y de formularios para confirmar la voluntariedad, así como otros mecanismos del ACNUR. En particular, el grupo de asesoramiento del ACNUR antes de las entrevistas en los campamentos se aseguró de que los recién llegados estuvieran debidamente informados acerca del procedimiento. La estrategia del ACNUR de entrevistar y asesorar a las personas que no eran refugiadas ayudó a garantizar el carácter voluntario de la repatriación, a pesar de que hubo cierta confusión acerca de cómo tratar los casos de exclusión. Se debe señalar, sin embargo, que en 1994 el asesoramiento del ACNUR para la repatriación voluntaria se basaba fundamentalmente en la información publicada por los medios de comunicación, pues existía una mínima capacidad para reunir información sobre el país de origen.

²¹ Se ofrece más orientación en ACNUR, *La acción del ACNUR para abordar los casos de apatridia: nota de estrategia*, marzo de 2010, División de Protección Internacional, disponible en: <http://www.unhcr.org/4b960ae99.html>.

²² Para mayor orientación, véase Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (HRC), *Observación general N° 27: Libertad de circulación (Artículo 12)*, 2 de noviembre de 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1400.pdf>.

- reconocimiento del derecho de regresar y de residencia legal;
- respeto de los derechos humanos básicos durante y después del regreso;
- emisión de documentos de viaje adecuados; y
- emisión de documentos de identidad y la inclusión en los registros civiles o su actualización.

21. Esto último es especialmente importante en situaciones donde puede ponerse en duda posteriormente el derecho de los apátridas a volver residir en el país.

22. La falta de documentación adecuada entre los retornados, resultante de la nacionalidad indeterminada, no sólo puede causar dificultades para el país de acogida, sino también crear el riesgo de que un repatriado pueda convertirse en apátrida después de regresar al país de origen. En tales situaciones, es importante que el ACNUR facilite la cooperación entre el país de acogida y el país de origen en el establecimiento de la nacionalidad de la persona en cuestión²³.

VII. Consideraciones especiales sobre el retorno de las personas con necesidades específicas, como las víctimas de la trata o los niños no acompañados y separados

23. Las necesidades específicas por sí solas no ofrecen calificación para la permanencia en un país de acogida. Se le puede pedir a una persona que vuelva a casa a pesar de esas necesidades. Sin embargo, el retorno de estas personas puede plantear problemas particulares, y pueden ser necesarias medidas de acompañamiento para garantizar el respeto de sus necesidades y derechos, así como la sostenibilidad de retorno. Las siguientes son algunas acciones que el ACNUR podría adoptar con respecto a dos grupos particulares con necesidades específicas: las víctimas de la trata y los menores no acompañados o separados:

Víctimas de la trata de personas

24. Para facilitar la cooperación interinstitucional sobre las víctimas de la trata de personas, el ACNUR y la OIM han desarrollado un marco de Procedimientos Operativos Estándar (SOP, por sus siglas en inglés)²⁴.

25. Con respecto al retorno de las víctimas de la trata el ACNUR puede, en cooperación con sus socios y, en particular, con la OIM en consonancia con estos Procedimientos Operativos Estándar:

- remitir a las víctimas de la trata a la OIM u otras organizaciones con programas específicos para facilitar su retorno y reintegración;
- abogar por un acompañamiento del retorno;
- prestar asistencia en la obtención de alojamiento temporal en un lugar seguro y el acceso a los servicios (por ejemplo, apoyo médico y psicosocial) en el país de acogida o a su regreso;
- prestar apoyo a los niños no acompañados que han sido víctimas de la trata;
- promover el desarrollo de habilidades y asesoramiento de carrera u otras medidas de protección para ayudar en la rehabilitación y evitar que vuelvan a ser víctimas de la trata;
- ayudar a garantizar asistencia jurídica que ayude en el acceso al derecho a la justicia y la reparación en el país de origen.

²³ ACNUR, *Conclusión sobre la identificación, prevención y reducción de la apatridia y la protección de los apátridas*, 6 de octubre de 2006, N° 106 (LVII) - 2006, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4816.pdf>.

²⁴ Véase ACNUR y OIM, *Desarrollo de procedimientos operativos estándar para facilitar la protección de las personas víctimas de la trata*, diciembre de 2009, disponible en: <http://swigea56.hcnet.ch/refworld/docid/4b5876442.html>.

Niños no acompañados o separados

26. Es crucial una fuerte coordinación entre los organismos interesados para el retorno de los niños no acompañados y separados. De resultas de ello, el ACNUR, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la OIM han establecido un grupo de trabajo sobre esta cuestión.

27. El ACNUR junto con socios –en particular UNICEF, la OIM y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) – puede:

- abogar por salvaguardias apropiadas (más detalle en el Anexo III) y asegurar su inclusión en los acuerdos tripartitos de readmisión u otros;²⁵
- apoyar la difusión de las normas y principios con respecto al retorno de niños no acompañados y fomentar el fortalecimiento institucional necesario;
- apoyar los esfuerzos de localización de sus familias, según proceda y en colaboración con otros agentes, en especial el CICR²⁶;
- asociarse con UNICEF y organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas a los derechos del niño, por ejemplo, *Save the Children*, para el seguimiento con los países de origen en relación con el establecimiento o el fortalecimiento de un sistema apropiado de protección de los menores, inclusive un sistema de tutela profesional;
- incluir la situación de los niños no acompañados y separados que retornan en las actividades de vigilancia de los repatriados y compartir toda información obtenida de la supervisión con el país de acogida, las autoridades del país de origen y otros socios, con el debido respeto de las consideraciones de confidencialidad y privacidad;
- implementar programas, junto con los organismos encargados de hacer cumplir la ley, organismos de protección de la infancia y asociados, para apoyar los sistemas nacionales de protección infantil, prevenir la trata, abordar el contrabando y participar en actividades de promoción para mejorar la capacidad de seguimiento y de recepción de los niños devueltos;
- abogar por el establecimiento de cuidados alternativos, en lugar de atención institucional, de no ser posible la reunificación familiar o si ésta no se considera recomendable en nombre del interés superior del niño, y
- solicitar acceso a los niños que han sido retornados.

VIII. Consideraciones complementarias

28. En un esfuerzo por aliviar las presiones sobre el sistema de asilo, la solución de situaciones irregulares requiere un enfoque diferenciado que aborde, en la medida de lo posible, las necesidades específicas de las personas. Las estrategias para el retorno se complementan bien con las oportunidades de migración regular, programas de regularización de grupos y posibilidades para que ciertos individuos legalicen su estancia si cumplen con los criterios establecidos.

29. Como parte de un enfoque integral, el ACNUR en cooperación con otros actores, en particular la OIT y la OIM, podría explorar maneras en que los planes humanitarios complementarios o de migración laboral también podrían beneficiar a las personas que se encuentre que no necesitan protección internacional. Estos regímenes podrían proporcionar

²⁵ Véase, por ejemplo, ACNUR, *Medidas especiales aplicables a la devolución de los niños no acompañados y separados a Afganistán*, agosto de 2010, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c91dbb22.html>.

²⁶ En Italia la OIM está ejecutando proyectos de localización de familias para niños no acompañados, véase ACNUR, *La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos*, versión final de próxima publicación.

alternativas al asilo para las personas que están buscando la entrada con fines de trabajo o de estudio, en lugar de buscar protección internacional.

IX. Asociaciones

30. Toda participación del ACNUR estará condicionada al papel que podrían jugar otros organismos internacionales u organizaciones de la sociedad civil en el proceso de devolución, que en realidad podría hacer innecesario el apoyo del ACNUR.

31. La cooperación interinstitucional, que asegura la complementariedad de la experiencia, conocimientos y capacidades, a menudo puede conseguir la mejor solución. La OIM es un actor particularmente importante con respecto a la repatriación voluntaria de los migrantes, incluidas las personas que se considere que no necesitan protección internacional. La OIM tiene una amplia experiencia en este ámbito. En muchos países administra e implementa programas de Retorno Voluntario Asistido y Reintegración (AVRR, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es el regreso humano y rentable y la reintegración de los migrantes que desean volver a sus países de origen²⁷. La OIM tiene un “Fondo para los migrantes varados”, un fondo mundial que proporciona recursos para el programa de Asistencia Humanitaria a los Migrantes Desamparados (HASM, por sus siglas en inglés)²⁸. Los proyectos de la OIM también pueden incluir el suministro de información sobre cuestiones socio-económicas en los países de origen²⁹ y la promoción de la cooperación entre el país de acogida y el país de origen³⁰.

32. Con respecto a la protección de la infancia, UNICEF es el socio natural, a la luz de su experiencia y participación en los sistemas gubernamentales de protección de la niñez en los países de origen.

X. Conclusión

33. El retorno de las personas que se encuentra que no necesitan protección internacional plantea desafíos para muchos Estados y para las personas afectadas. No hay obstáculos insuperables o primordiales en el mandato del ACNUR para su participación selectiva en el retorno de ciertos grupos. De hecho, puede haber beneficios en la participación del ACNUR en el proceso de retorno, pero esto siempre se medirá contra las situaciones que prevalecen en los respectivos posibles países de retorno. Con base en los criterios establecidos en el presente documento y un análisis de los dividendos y riesgos de protección, el ACNUR establecerá cuidadosamente los parámetros de su compromiso y evaluará la capacidad y disponibilidad de recursos, teniendo en cuenta las especificidades regionales. Todas las solicitudes se examinarán caso por caso y cualquier implicación necesariamente requerirá la estrecha cooperación con los asociados.

División de Protección Internacional (DIP)
Noviembre de 2010

²⁷ Para más información sobre los programas AVRR y una visión general de proyectos específicos por país, consulte: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/assisting-voluntary-return>. También hay información en ACNUR, *La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos*, junio de 2009, versión provisional, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4598.pdf>, p. 166 (“Recopilación”).

²⁸ El programa de HASM responde a las solicitudes de los gobiernos para dar asistencia humanitaria de manera eficaz y oportuna a los migrantes abandonados. También facilita el seguimiento de las cambiantes tendencias de la migración irregular. Para obtener más información, véase <http://www.iom.int/jahia/Jahia/activities/by-theme/general-programmes/stranded-migrant-facility>.

²⁹ Véase, por ejemplo, el “Fondo de información para el retorno” de la OIM en Berna.

³⁰ Véase, por ejemplo, OIM “Iniciativa de grupos” entre los países de Europa occidental y el sur del Cáucaso. En la Recopilación, *op. cit.* nota 28, p. 169, se encuentra más información.

Anexo I: Definiciones³¹

La siguiente lista incluye definiciones de los términos empleados en este documento, así como de las categorías de retorno. Dado que éstas fueron desarrolladas por diferentes actores, puede haber coincidencias entre algunas de ellas.

Cumplimiento voluntario de la orden de expulsión: regreso de una persona que no tiene ningún derecho legal a permanecer en el país de acogida y que ha recibido un pedido para salir del país o una orden de expulsión que le concede un período en el que podrá optar por salir (con o sin la asistencia del Estado de acogida) antes de que se lleve a cabo la expulsión.

País de origen: el país de donde viene un solicitante de asilo, refugiado o migrante y del que posee la nacionalidad. En el caso de los apátridas, el país donde tienen su residencia habitual.

Persona con necesidades específicas: toda persona que requiere asistencia específica con el fin de disfrutar de toda la gama de sus derechos humanos. Entre los grupos que a menudo tienen necesidades específicas se encuentran los niños, especialmente los menores no acompañados y separados; las víctimas de la trata de personas; las mujeres en situación de riesgo; ancianos, y discapacitados.

Personas que no son refugiadas: incluyen a las personas que se determina que no tienen necesidad de protección internacional y que no tienen razones humanitarias imperiosas para permanecer en el país de acogida, así como las personas que han retirado sus solicitudes de asilo o que nunca solicitaron asilo. El presente documento no aborda el regreso de las personas que nunca solicitaron asilo.

Persona que se determina que no necesita protección internacional: un individuo que solicita protección internacional y que, tras la debida consideración de su caso en procedimientos justos, se encuentra que no califica para el estatuto de refugiado con base en los criterios establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, ni necesita protección internacional en cumplimiento de otras obligaciones internacionales o la legislación nacional.

Regreso de las personas que nunca solicitaron asilo*: retorno de las personas que tuvieron acceso efectivo al procedimiento de asilo pero nunca lo buscaron y están en situación irregular. El regreso puede ser voluntario o forzado.

Regreso sostenible: regreso que implica la reintegración efectiva de un retornado a su país de origen o de residencia habitual.

Reintegración: en el contexto del retorno, el proceso por el cual un trabajador migrante o un refugiado se restablece en la sociedad de su país de origen. La reintegración incluye componentes de seguridad física, social, jurídica y material.

³¹ Estas definiciones se han creado con el *Glosario de Términos claves relativos a la protección internacional de los refugiados* junio de 2006, Rev.1, disponible en: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=1477#Interés y el *Glosario de la OIM sobre migración*, 2004, disponible en su versión en inglés en: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/Glossary_eng.pdf.

Repatriación voluntaria*: El regreso libre e informado de los refugiados a su país de origen con seguridad y dignidad. La repatriación voluntaria puede ser organizada (es decir, cuando tiene lugar bajo los auspicios de los Estados interesados y/o del ACNUR) o espontánea (es decir, cuando los refugiados se repatrían por sus propios medios con poca o ninguna participación directa de las autoridades gubernamentales o del ACNUR).

Repatriado: Persona regresa a su país de origen o de residencia habitual. En este documento, el término se refiere a la devolución de una persona que se considere que no necesita protección internacional.

Retorno: Proceso o acto de ir de un país de acogida al país de origen o de residencia habitual.

Retorno de los refugiados y los solicitantes de asilo a un tercer país*: retorno voluntario o forzoso de los refugiados y los solicitantes de asilo a otro país, no a su país de origen, con el fin de procesar sus solicitudes de asilo o concederles asilo.

Retorno forzoso: la devolución física forzada de una persona a su país de origen o a un tercer país por parte de las autoridades del país de acogida.

Retorno obligatorio: el retorno es obligatorio si una persona no tiene derecho a la permanencia en el país de acogida y ha recibido un pedido de retorno o de devolución (véase más abajo, “cumplimiento voluntario de la orden de expulsión”).

Retorno voluntario: el regreso de una persona a su país de origen o de residencia habitual basado en su libre albedrío y una decisión informada, en ausencia de medidas coercitivas.

Retorno voluntario asistido: apoyo logístico y financiero a los extranjeros que no pueden o no quieren permanecer en el país de acogida y que toman una decisión libre e informada para regresar a sus países de origen o de residencia habitual.

* Por favor, tenga en cuenta que el presente documento no cubre estos actos y procesos.

Anexo II: Ejemplos de la participación del ACNUR en iniciativas y proyectos de retorno

Los ejemplos que se proporcionan a continuación son extractos de la versión provisional de *La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos*³². Este anexo destaca situaciones en las que, como parte de un esfuerzo interinstitucional, el ACNUR ha participado en el retorno de personas que no son refugiadas, incluyendo personas que se ha comprobado que no necesitaban protección internacional. Las lecciones aprendidas de estos ejemplos han ayudado en la revisión de este documento de políticas.

El retorno de las personas que no son refugiadas bajo el Plan General de Acción para Indochina, 1988-1997

A. Antecedentes y fundamentos

El Plan General de Acción de Indochina (CPA, por sus siglas en inglés) se basó en los principios de cooperación, solidaridad y responsabilidad compartida entre los países de origen, los países primer de asilo y los países de reasentamiento. Brindó un marco internacional para administrar la gran afluencia de refugiados indochinos, reasentar en terceros países a los refugiados reconocidos y retornar a las personas que no eran refugiadas a su país de origen de conformidad con las normas internacionales.

B. Actores

- Representantes de 75 Estados, incluidos los países de origen, de destino y los de reasentamiento;
- ACNUR, y
- OIM.

C. Acciones

Se llevaron a cabo las siguientes actividades en virtud del CPA:

- Campañas en los medios de comunicación y facilitación de las consultas entre los países de origen y de destino;
- Negociación de readmisión de nacionales vietnamitas que no eran refugiados y promoción de las asociaciones entre países de la región;
- Aliento a la repatriación voluntaria de las personas declaradas como no necesitadas de protección internacional y aplicación ordenada de las devoluciones;
- Detección e identificación de los niños no acompañados y separados, y la realización de evaluaciones previas al retorno y vigilancia posterior al retorno, incluyendo visitas a domicilio;
- Implementación de procedimientos de salida regular y programas migratorios bajo el Programa de Salidas Organizadas para prevenir las salidas clandestinas y los movimientos irregulares desde Vietnam;
- Aumento de la conciencia sobre los peligros del movimiento irregular mediante campañas masivas de información dirigidas a las personas que viajaban dentro de flujos migratorios mixtos y los organizadores de los éxodos;
- Organización y facilitación del reasentamiento en terceros países para los refugiados reconocidos;
- Movilización de apoyo político para las iniciativas de desarrollo y las actividades de reintegración en Vietnam, incluida la supervisión de las actividades de reintegración.

El ACNUR y Vietnam firmaron un memorando de entendimiento sobre la repatriación de las personas

³² ACNUR, *La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos*, junio de 2009, versión provisional, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4598.pdf>.

que no necesitaban protección internacional. El ACNUR actuó como asesor y facilitador para garantizar la aplicación de los objetivos del CPA y prestó asistencia en cuestiones de mediación entre los repatriados, las comunidades de acogida y los gobiernos. La OIM llevó a cabo exámenes médicos, brindó asistencia en el transporte y facilitó el reasentamiento de los refugiados a terceros países y el regreso voluntario de los solicitantes de asilo rechazados a su país de origen. El Programa de Salidas Organizadas fue implementado por el ACNUR y la OIM en diferentes etapas.

D. Resumen

El CPA fue el primer proceso consultivo internacional que ofreció soluciones integrales para las personas que viajan en flujos migratorios mixtos. Fue también uno de los primeros ejemplos donde el país de origen se convirtió en un actor clave en las negociaciones. Con el apoyo del ACNUR, el CPA aumentó el acceso a la protección internacional y proporcionó reasentamiento como una solución duradera para los refugiados reconocidos. El Programa de Salidas Organizadas promovió la migración regular como una alternativa a las salidas irregulares de Vietnam. El retorno de las personas que no eran refugiadas fue un elemento crucial del CPA que pretendía preservar el primer asilo en la región y poner fin allí al éxodo de refugiados. La participación del ACNUR y la OIM en el retorno de solicitantes de asilo seleccionados previamente y la supervisión posterior al retorno fue esencial para el logro de los objetivos del CPA.

Sin embargo, el CPA no estuvo exento de complicaciones. Fue una de las operaciones más intensivas del ACNUR. Esto se complicó por el reto de la trasposición de los conceptos de refugiados (por ejemplo, la voluntariedad del retorno) a situaciones que no eran de refugiados. Además, hubo casos de retorno no voluntario y este aspecto planteó algunos dilemas para el papel humanitario del ACNUR. A pesar de los desafíos, el CPA demostró que la participación activa de los agentes en todas las etapas del ciclo de desplazamiento puede contribuir a la protección de los refugiados y la integridad del proceso de asilo.

Acuerdo tripartito para el regreso de los solicitantes de asilo rechazados desde Suiza a Sri Lanka, 1994-1996

A. Antecedentes y fundamentos

Basado en un acuerdo bilateral firmado entre los gobiernos de Suiza y Sri Lanka, en febrero de 1994 se concluyó un acuerdo tripartito con el ACNUR para el retorno de los solicitantes de asilo rechazados desde Suiza a Colombo, Sri Lanka.

B. Actores

- Gobierno de Sri Lanka;
- Gobierno de Suiza, y
- ACNUR.

C. Acciones

El acuerdo incluyó las siguientes garantías de protección:

- Reafirmación del principio de seguridad y retorno digno;
- oferta del gobierno suizo de dar asistencia financiera a los repatriados;
- emisión de documentos de viaje válidos para todos los repatriados antes de la salida y documentos de residencia necesarios a su regreso;
- aplicación de un proceso gradual de retorno;
- la actuación del ACNUR como enlace entre los repatriados y los dos gobiernos, y su disponibilidad de ayudar a abordar los problemas encontrados por los repatriados y, con este fin, el acuerdo de los gobiernos para compartir información y colaborar con el ACNUR;
- los repatriados no fueron obligados a ir a zonas donde todavía existían minas terrestres;
- posibilidad de que los repatriados residieran en Sri Lanka en centros de acogida temporal, administrados por la Cruz Roja de Sri Lanka.

D. Resumen

El acuerdo facilitó el retorno sistemático y ordenado de una cantidad manejable de individuos, en lugar de encarar devoluciones repentinas y a gran escala. Las ONG suizas reconocieron los beneficios de la

participación del ACNUR en el régimen general de la protección, en particular con respecto a las prácticas de la deportación. En Sri Lanka el acuerdo facilitó un trato favorable de los repatriados que garantizó la retención o adquisición de los documentos personales necesarios y obvió los problemas anteriores de detención, a menudo prolongada, a la llegada de repatriados. Aunque no fue necesario hacer un monitoreo pasivo (y nunca fue la intención), la supervisión *ad hoc* del ACNUR contribuyó a mejorar las perspectivas de reintegración y el bienestar psicológico de los repatriados. Sin embargo, se criticó que los mecanismos de vigilancia no fueron lo suficientemente eficaces y sólo un número limitado de nacionales de Sri Lanka fue retornado con base en el acuerdo.

Supervisión del regreso forzoso en el aeropuerto de Kosovo, 1999 al presente

A. Antecedentes y fundamentos

El ACNUR ha venido implementando un proyecto de vigilancia de retornos forzosos en el Aeropuerto Internacional de Prístina desde 1999. Se pretende recopilar datos, vigilar las tendencias en la devolución forzada e identificar posibles brechas de protección. De 1999 al 2006 ACNUR activamente ejecutó todos los componentes del proyecto. En 2006 la función de vigilancia se le entregó a una agencia implementadora del ACNUR, el Centro de Formación en Promoción y Recursos (ATRC) y su Equipo de Vigilancia en el Aeropuerto, basado en la terminal aérea de Prístina. El Equipo de Vigilancia mantiene una estrecha cooperación con todos los agentes pertinentes en el aeropuerto, en particular con la Unidad de Protección de la Oficina del jefe de la Misión del ACNUR (OCM) para garantizar la pronta intervención, según sea necesario.

B. Actores

- Equipo de Vigilancia en el Aeropuerto del Centro de Formación en Promoción y Recursos (ATRC), y
- ACNUR

C. Acciones

Las actividades del Equipo de Vigilancia en el Aeropuerto del ATRC incluyen:

- registro y documentación de la llegada de todos presuntos retornos forzosos y de los voluntarios;
- supervisión de la llegada de los retornados, con el objetivo de identificar a los individuos vulnerables y los miembros de las minorías étnicas de preocupación, conforme con las normas del ACNUR;
- supervisión de los solicitantes de asilo que llegan al aeropuerto de Prístina y notificación inmediata a la Unidad de Protección de la OCM, con el objetivo de garantizar el acceso a los procedimientos de asilo y evitar su mal uso;
- respuesta a las necesidades de hombres y mujeres vulnerables refiriéndoles a las autoridades y estructuras locales e internacionales correspondientes;
- entrevistas sistemáticas basadas en el formato de entrevista del ACNUR y presentación de informes a la Unidad de Protección del ACNUR sobre entrevistas individuales y las estadísticas de retorno;
- coordinación con la Unidad de Protección del ACNUR y otros organismos sobre personas que necesitan albergue y asistencia;
- recolección de datos relativos al origen étnico, lugar de origen, lugar de retorno (si es distinto del lugar de origen), composición familiar y otra información pertinente necesaria para que las oficinas de campo del ACNUR supervisen la reintegración de los repatriados.

El ACNUR y el ATRC han establecido una red de intercambio de información a través de la excelente cooperación con otros actores como la OIM y la comunidad de las organizaciones no gubernamentales, que permite además la cooperación entre los asociados clave.

Anexo III: Posición del ACNUR sobre las garantías mínimas relativas al regreso de los niños no acompañados y separados a su país de origen

Este anexo establece las garantías mínimas que, en opinión del ACNUR, se aplican al retorno de los niños no acompañados y separados al país de origen, y sobre la posible participación del ACNUR en esos retornos³³. La implementación de estas medidas de salvaguarda requeriría que el país que hace la devolución se comprometa a garantizar la cooperación del país de origen.

Las siguientes son las garantías mínimas:

- El país que hace la devolución garantizará que los niños no acompañados y separados no regresen al país de origen a menos que el retorno se decida en un procedimiento formal que contiene todas las salvaguardias necesarias, evalúa todas las soluciones disponibles para el menor y asegura que el interés superior del niño sea una consideración primordial. El menor estará plenamente informado y se le consultará en todas las etapas de este proceso, siempre con el asesoramiento y el apoyo adecuados.
- El país que hace la devolución, con la cooperación del país de origen, se asegurará de que son auténticos los esfuerzos para localizar a la familia del menor. Si esos esfuerzos tienen éxito, el país que hace el retorno en cooperación con el país de origen se asegurará mediante una evaluación individual de que la familia esté dispuesta y sea capaz de recibir al niño. El resultado de esta evaluación (si procede) se considerará en la decisión sobre el regreso.
- Si la búsqueda de la familia no tiene éxito, puede considerarse la entrega del menor a una institución de cuidado infantil en el país de origen, como una opción de último recurso. En tal caso, se entregará la documentación completa de los esfuerzos de localización de la familia a la institución en el país de origen, para darle seguimiento. El país que hace el retorno se asegurará, en cooperación con el país de origen, de que se establezcan arreglos de recepción y atención específicos y adecuados antes del regreso. Como mínimo, los mecanismos de recepción y atención incluyen:
 - Recibir al niño en el aeropuerto, seguido por acceso inmediato al alojamiento adecuado, apoyo para las necesidades básicas, acceso a la educación y la atención de la salud.
 - El nombramiento de un cuidador con cualificaciones adecuadas y formación, incluso en protección de la infancia, asignado formalmente como responsable del niño y que pueda ejercer la capacidad jurídica en caso necesario.
 - Un plan individual para la reintegración sostenible del niño, elaborado en colaboración con él y su tutor en el país de retorno y que se basa en una evaluación del acceso a la alimentación, vivienda, atención de la salud, educación, formación profesional y oportunidades de empleo en el país de origen. El gobierno del país de acogida, en colaboración con el gobierno del país de origen, garantizará que este plan se comparta formalmente con la institución de cuidado infantil.
 - Evaluación de la situación posterior al retorno

³³ Estas salvaguardias mínimas también se han incluido en el Documento de posición del ACNUR sobre el regreso de los niños no acompañados y separados a Afganistán, véase ACNUR, *Medidas especiales aplicables a la devolución de los niños no acompañados y separados a Afganistán*, agosto de 2010, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c91dbb2.html>.

Anexo IV – Referencias jurídicas seleccionadas

ACNUR

ACNUR, *Conclusión sobre el regreso de las personas que se considere que no necesitan protección internacional*, 10 de octubre de 2003, No. 96 (LIV) - 2003, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2412.pdf>

ACNUR, *Regreso de las personas que se considere que no necesitan protección internacional*, 28 de mayo de 1996, EC/46/SC/CRP.36, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc23d.html>.

ACNUR, “Aspectos legales y prácticos del regreso de las personas que se considere que no necesitan protección internacional”, Documento de antecedentes, Ginebra, mayo de 2001.

ACNUR, *Consultas Globales sobre la Protección Internacional / Reuniones regionales: Conclusiones (Reunión regional en Budapest, 6-7 de junio de 2001)*, 15 de junio de 2001, EC/GC/01/14, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f29b1.html>.

ACNUR, *Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del menor*, mayo de 2008, disponible en:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7126.pdf>

ACNUR, *La protección de refugiados y la migración mixta: el Plan de Acción de los 10 Puntos*, enero de 2007, Rev.1, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4598.pdf?view=1>.

ACNUR, *La protección de refugiados y la migración mixta: el Plan de Acción de los 10 Puntos*, junio de 2009, versión provisional, Capítulo 9, “Arreglos para el retorno de personas que no son refugiadas y opciones migratorias alternativas”, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4598.pdf>.

ACNUR, *El Plan de los 10 Puntos, Mesa Redonda de Expertos N° 3: “El regreso de los que no son refugiados y otras opciones migratorias” (Ginebra, Suiza, 30 de noviembre - 1 de diciembre de 2009). Informe sumario*, diciembre de 2009, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ba9ddd22.html>.

Otras

Asamblea General de la ONU Resolución 45/140A del 14 de diciembre de 1990, disponible en su versión en inglés en:

<http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r45.htm>.

Asamblea General de la ONU Resolución 46/106 del 16 de diciembre de 1991, disponible en inglés en:

<http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r46.htm>.

Asamblea General de la ONU Resolución 47/105 del 16 de diciembre 1992, disponible en:

<http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r47.htm>.

Save the Children y el Programa de Niños Separados en Europa, Documento de Posición sobre: Retornos y niños separados, septiembre de 2004, disponible en inglés en: http://www.savethechildren.net/separated_children/publications/reports/index.html#returns.

Consejo de Europa: Comité de Ministros, *Veinte directrices sobre el retorno forzado*, 4 de mayo de 2005, disponible en inglés en:
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ef32984.html>.