

XVII CURSO INTERDISCIPLINARIO EN DERECHOS HUMANOS
ACNUR

San José, Costa Rica
17 de junio, 1999

CÁTEDRA NANSEN:

**REPATRIACIÓN VOLUNTARIA
PRINCIPIOS JURÍDICOS Y MECANISMOS DE REINSERCIÓN**

Jaime Ruiz de Santiago

1. Al tratar el tema de la repatriación voluntaria, del marco jurídico en el cual se inscribe y de los mecanismos de reinserción, es necesario tener siempre en consideración una serie de conceptos que dan al tema su sentido y comprensión.

2. Ante todo el referente a los textos inmediatos relativos a la protección de los refugiados.

Tales textos aparecen en un doble nivel: el nivel universal y aquel otro regional. Hablamos de textos de protección inmediatamente aplicables a la protección de refugiados porque cada día se percibe con mayor claridad la necesidad de aplicar también a esta tarea las normas pertenecientes al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y aquellas del Derecho Internacional Humanitario. Sin embargo; en esta exposición sólo nos referiremos a los instrumentos propios del Derecho de los Refugiados.

A nivel universal los textos más relevantes son el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Resolución 428 de la Asamblea General) de 1950, la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y las Conclusiones que en materia de Protección de los Refugiados adopta anualmente el Comité Ejecutivo del ACNUR. Es evidente que cada uno de estos instrumentos posee una naturaleza jurídica específica y peculiar: El Estatuto de 1950, que contiene el mandato dado al ACNUR por la Asamblea General de la ONU, es una Resolución, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 son instrumentos convencionales, y las Conclusiones del Comité Ejecutivo son "recomendaciones" prácticas que en materia de protección adopta el organismo consultivo en asuntos de refugiados que ha sido creado con base en el Estatuto del ACNUR.

Si pasamos al nivel regional, los textos más importantes en materia de protección han sido producidos en África y en América Latina. En África, en el seno de la Organización de la Unidad Africana, se adoptó en 1969 la Convención por la que se regulan los Aspectos Propios de Problemas de los Refugiados en África, en tanto en América Latina se adoptó en 1984 la llamada Declaración de Cartagena.

Como se constata, los instrumentos regionales de protección a los refugiados poseen una diferente naturaleza jurídica, pues en tanto en África se adoptó un instrumento convencional, en América Latina el desarrollo se realizó a través de una Declaración producida por un Coloquio realizado en Cartagena de Indias, Colombia, en 1984.

3. El Estatuto de la Oficina del ACNUR, cuya existencia había sido decidida gracias a la Resolución 319 del 3 de diciembre de 1949, establece en el número 1, que "el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ... asumirá las funciones de proporcionar protección internacional... a los refugiados que reúnan las condiciones previstas ... y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados".

De este modo la protección a los refugiados - y la búsqueda de soluciones duraderas a su situación - constituye la tarea básica y esencial del ACNUR.

Más se precisa que el ACNUR, organismo "de carácter enteramente apolítico", que realiza una labor "humanitaria y social" (2), "administrará y repartirá entre los organismos particulares y, eventualmente, entre los organismos públicos o que considere más aptos para administrar tal asistencia, los fondos, públicos o privados; que reciba con este fin" (10).

Cierto que "el Alto Comisionado no podrá recurrir a los gobiernos en demanda de fondos ni hacer un llamamiento general sin la aprobación previa de la Asamblea General" (10), lo que permite entender aquella otra disposición referente a la "hacienda" o "gastos" del ACNUR. Esta disposición establece que "la Oficina del Alto Comisionado será financiada con cargo al presupuesto de las Naciones Unidas. A menos que la Asamblea General decida ulteriormente otra cosa, no se cargarán al presupuesto de las Naciones Unidas más gastos que los de orden administrativo derivados del funcionamiento de la Oficina del Alto Comisionado, y todos los demás gastos derivados de las actividades del Alto Comisionado serán sufragados mediante contribuciones voluntarias" (20).

Así aparecen los dos grandes capítulos a través de los cuales se realizan la actividad del ACNUR: la protección de los refugiados y la asistencia que les da a través de diferentes programas. La relación entre estos dos "capítulos" o "actividades" requiere ser adecuadamente comprendida, pues la primera de estas actividades no está sujeta a ninguna condición: el ACNUR ha sido creado básicamente para dar protección a los refugiados. La asistencia, por el contrario, depende de la generosidad de los donantes y podrá extenderse hasta el límite que alcancen tales donaciones (sabiendo que el monto de las mismas debe ser previamente aprobado por el Comité Ejecutivo del ACNUR).

Más estas actividades no deben ser separadas ni mucho menos opuestas: en frecuentes ocasiones la protección se realiza a través del otorgamiento de asistencia (alimento, salud, educación, etc.) del mismo modo que en otras la asistencia inmediata debe realizarse a través de tareas específicas de protección. Y de una manera general se debe decir que la protección (sobre todo esto aparece en el caso de campos de refugiados) se realiza a través de actividades de asistencia.

Son, sin embargo, actividades de naturaleza diferente. La protección de los refugiados es la tarea básica y esencial del ACNUR, la asistencia dependen los fondos recibidos. Por ello en los programas de repatriación voluntaria será necesario distinguir el marco jurídico de protección en los cuales deben realizarse estas tareas y la asistencia que en ellos se podrá prestar (y que estará sujeta a su aprobación y otorgamiento).

En este sentido, es interesante recordar que, cuando el Estatuto del ACNUR establece que la función de este organismo consiste en "proporcionar protección internacional a los refugiados" y "buscar soluciones permanentes a su problema", añade que para ello deberá actuar "ayudando a los gobiernos ... a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales" (1).

De este modo el propio Estatuto del ACNUR establece como soluciones duraderas a la situación de los refugiados la repatriación voluntaria (solución idónea) o bien su integración en la comunidades que les han recibido. A tales soluciones duraderas se añadirá, de manera menos general, más condicionada y cada día de más difícil realización, el reasentamiento en un tercer país.

4. Cabe entonces precisar cuál es el contenido de la llamada "protección internacional".

Para comprender su significado es importante recordar que los refugiados son un fenómeno que se presenta a los diferentes países, representan un problema que es "internacional" por su extensión y naturaleza (así fue reconocido durante la primera Asamblea de la ONU que se celebró en 1946) y que el ACNUR ha sido creado para ayudar a los diferentes países a resolver este acuciante problema. Por ello la "protección" que debe otorgarse a los refugiados no puede existir en ausencia de voluntad de los Estados, actores privilegiados del Derecho Internacional.

La "protección" hace referencia a contenidos que deben proporcionar los Estados y el ACNUR está presente para recordarles que la deben extender a los refugiados.

Por ello la "protección" básica a dar a los refugiados se puede resumir en dos actitudes, que incluyen muchos otros contenidos que ahí se encuentran contenidos de manera implícita, virtual. La "protección" significa ante todo "la admisión en las fronteras". Es claro: los refugiados se ven obligados a abandonar su país de origen y se dirigen a otro solicitando su "protección". Se presentan en la frontera "y piden" ser admitidos como refugiados. El sentido inmediato y básico de la protección significa "el ser admitidos en las fronteras". Ello no podrá hacerse sin una conciencia clara de solidaridad. En verdad los refugiados representan siempre "un desafío a la solidaridad" y el quebrantamiento de esta actitud humana básica será de hondas y trágicas consecuencias para los refugiados.

Se comprende entonces que el Estatuto de 1950 afirme que "el Alto Comisionado deberá asegurarla protección de los refugiados ... promoviendo la admisión de los refugiados, sin excluir a los de categorías más desamparadas, en los territorios de los Estados" (8d).

Es ésta una preocupación permanente de la Oficina del Alto Comisionado y que ha podido ser fácilmente perceptible en aquellos Estados en los cuales se presentan los refugiados: en fechas recientes en Tanzania y en Liberia, en Albania y Macedonia, en Pakistán y en Irán, en México y en Venezuela...

Si los refugiados no son admitidos en las fronteras de los países a los cuales llegan (y es fácil comprender que lo suelen hacer sin pasaportes ni visas, sin salvaconductos ni documentos de identidad), entonces toda protección resulta incomprensible.

Y el segundo contenido de la protección, que brota y acompaña necesariamente al anterior, es "la no-devolución" a aquellos países en los cuales su vida, seguridad o libertad se encuentra amenazada.

Se trata de ese principio radical de la protección a los refugiados que se conoce como "principio de non-refoulement" y que es recordado constantemente a los Estados, que debe ser respetado por todos ellos; que representa "la piedra angular" o "la columna vertebral" de la protección.

Este principio aparece en el artículo 33 de la Convención de 1951, cuyo título es precisamente "Prohibición de Expulsión y de Devolución (Refoulement)" y que dice: "Ningún Estado

contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas".

El principio de "non- refoulement" ha sido constantemente recordado a los Estados en diversas conclusiones del Comité Ejecutivo en materia de protección.

La Convención de 1969 adoptada en África para regular los aspectos propios de los problemas de los refugiados en África es explícita en la materia, a la que se refiere de manera aún más detallada: "los Estados miembros de la OUA se comprometen a hacer todo lo que está en su poder, en el cuadro de sus legislaciones respectivas, para acoger a los refugiados y asegurar el establecimiento de aquellos que; por serias razones, no pueden o no quieren retornar a sus países de origen o a aquel del cual poseen la nacionalidad" (2.1). "Nadie puede ser sometido por un Estado miembro a medidas tales como el rechazo en la frontera, la devolución ("refoulement") o la expulsión que le obligaría a volver o a permanecer en un territorio en el cual su vida, su integridad corporal o su libertad se encontrarían amenazadas por las razones mencionadas" (2.2)

Este principio posee consecuencias trascendentales para la repatriación, las cuales son mencionadas expresamente por esta misma Convención de 1969, en especial en su capítulo 5° intitulado "Repatriación Voluntaria" y que dice: carácter esencialmente voluntario de la repatriación debe ser respetado en todos los casos y ningún refugiado puede ser repatriado contra su voluntad". Bella y precisa formulación en la cual cada palabra es importante y que permite comprender que el "non-refoulement" y la "repatriación voluntaria" o "libremente consentida" son dos caras de la misma moneda, son dos aspectos complementarios de la protección de los refugiados.

La Declaración de Cartagena, adoptada en 1984, permite precisar con gran fuerza la naturaleza jurídica del principio. Dice así en su parte III, número 5: "Reiterar la importancia y significación del principio de no-devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio imperativo en cuanto a los refugiados; debe reconocerse y respetarse en el estado actual del Derecho Internacional, como un principio de "jus cogens".

La Declaración establece que el "non-refoulement" es un principio del Derecho Internacional de los Refugiados, que este principio es "la piedra angular" en la protección, que este principio tiene carácter imperativo (es decir, que obliga a todos los Estados, hayan o no firmado las convenciones relativas a la materia) y que debe considerarse como un principio de "jus cogens", conforme a lo que disponen los artículos 54 y 55 de la Convención de Viena sobre los Tratados, es decir, que cualquier disposición de un tratado que viole tal principio deberá ser considerado automáticamente como nulo.

5. El Estatuto de 1950 da el Mandato al ACNUR de "proporcionar protección internacional ... a los refugiados que reúnan las condiciones previstas,, lo que abre la puerta a la interrogante acerca de cuáles sean "las condiciones previstas", es decir cuáles sean los elementos que constituyan la definición de refugiado.

Esta, la definición de refugiado, aparece en el Estatuto de 1950 y en la Convención de 51 (se recoge también en el Protocolo de 1967 quitándole la llamada "limitación temporal", por la cual los refugiados lo eran por acontecimientos ocurridos antes del 1 ° de Enero de 1951). Más tarde es ampliada en los instrumentos regionales de África y de América Latina.

La definición de los instrumentos universales, calificada en ocasiones de definición "clásica", tiene ya la enorme ventaja de no hacer referencia a ninguna nacionalidad en especial. En efecto, los instrumentos que habían aparecido anteriormente sobre esta materia se referían a refugiados griegos o turcos, alemanes o rusos, pero siempre se limitaban a una nacionalidad en especial. Los instrumentos universales, tales como el Estatuto de 1950, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, se refieren a una determinada situación que no incluye ninguna nacionalidad en especial. Es de este modo como la Convención de 1951 precisa que "el término refugiado se aplicará a toda persona que... debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país " (Art. 1, A, 2).

Es así como la definición "clásica" se refiere a los elementos esenciales que constituyen el estatuto de refugiado. Tales elementos son los siguientes:

(a) Ante todo el refugiado es una persona, lo que excluye de la categoría a las cosas o animales.

(b) Esta persona debe encontrarse fuera del país de su origen. Y en este sentido las personas desplazadas en el interior de su país, que no han abandonado el mismo, no son refugiadas.

Este elemento abre el amplio tema de la protección de los "desplazados internos". Para nuestra exposición basta precisar que el ACNUR no tiene en principio el mandato para dar protección a estas personas, que para poderlo hacer requiere de condiciones específicas y que el tema es tan delicado que ha merecido el nombramiento de un "relator especial sobre los desplazamientos internos", por parte de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

(c) La persona, para ser refugiada, debe mostrar "un fundado temor de persecución"; lo cual significa que el estatuto no precisa ser objeto de una persecución actual sino que le basta la existencia de "un temor fundado (objetivo) de persecución".

La delicada tarea de las distintas comisiones nacionales de elegibilidad reside precisamente en determinar si este requisito se realiza en los casos que se le presentan, si el temor de persecución que alega una persona se encuentra o no objetivamente fundada.

Pero aquellas personas que dejan su país para buscar trabajo en un país diferente - migrantes económicos - no son refugiados.

De nuevo se abre un importante capítulo, de trascendencia especial en América Latina, que ha merecido igualmente el nombramiento de un relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes por parte de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

(d) Por último, el temor fundado de persecución debe originarse en alguno de los cinco motivos señalados: la raza, la religión, la nacionalidad, la pertenencia a un grupo social determinado o las opiniones políticas.

Es interesante notar que son diferentes los motivos por los cuales alguien debe ser reconocido como refugiado y que no todos los refugiados lo son en razón de sus opiniones políticas. En "la geografía del refugiado" son millones las personas que tienen el estatuto por otros motivos que sus ideas u opiniones políticas.

Mas es igualmente importante que esta última condición permite ver que todos los refugiados lo son a causa del ser humano. De ahí "el escándalo" del mundo de los refugiados: todos ellos son seres humanos y todos ellos son tales causa del hombre. Ello significa que las víctimas de desastres naturales (temblores, huracanes; desertificación, etc.) no son refugiados. Las víctimas "ambientales" merecerán la atención de otras agencias internacionales diferentes del ACNUR y éste no tiene mandato a su respecto.

La Asamblea General de la ONU le ha dado al ACNUR el mandato específico de "proporcionar protección internacional a los refugiados ... y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados".

Tales soluciones permanentes o durables son fundamentalmente tres: (a) la repatriación libremente consentida, solución idónea por permitir al refugiado volver a aquel país que se vio obligado a abandonar; (b) la integración local del refugiado en la comunidad nacional que le proporcionó asilo o protección; (c) la reinstalación en un tercer país, solución que se debe intentar cuando el refugiado - por razones humanitarias o de seguridad - no puede permanecer en el país de asilo al cual ha primeramente llegado.

A nosotros nos interesa analizar con mayor detalle la primera de estas soluciones duraderas, la repatriación voluntaria, a fin de marcar su cuadro jurídico y los mecanismos de reinserción que hace entrar en juego.

Interesa ante todo señalar los textos jurídicos que sostienen el papel que debe jugar el ACNUR en el caso de las repatriaciones voluntarias.

Cierto que el primero es el propio Estatuto (Resolución 428 de 1950) ya mencionado, pero fueron necesarias otras resoluciones de la propia Asamblea General para reafirmar la importante tarea asignada al ACNUR de promover la repatriación voluntaria de los refugiados (así, por ejemplo, las Resoluciones 538 (VI) del 2 de febrero de 1952, 925 (X) del 25 de octubre de 1955, 1166 (XII) del 26 de noviembre de 1957, 1285 (XIII) del 5 de diciembre de 1958 y 1388 (XIV) del 20 de noviembre de 1959). Otras Resoluciones fueron necesarias para expandir el mandato dado al ACNUR para aprobar y pedir la intervención de la Oficina en la rehabilitación de los retornados (así, por ejemplo, las Resoluciones 31/35 del 30 de noviembre de 1976; 34/160 del 29 de noviembre de 1979; 37/195 del 18 de diciembre de 1982; 40/1118 del 13 de diciembre de 1985; 42/1109 del 7 de diciembre de 1987, 42/1128 del 7 de diciembre de 1987 y 44/137 del 15 de diciembre de 1989).

La Convención de 1951 no trata directamente de la repatriación voluntaria, lo hace tan solo de una manera indirecta al tratar las cláusulas de cesación (en especial véase el artículo 1 C, 1 y 4, que se refieren al término del estatuto por haberse el refugiado "acogido voluntariamente de nuevo a la protección del país de su nacionalidad" o "si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguido"), y del non-refoulement (artículo 33). Ya vimos que la repatriación voluntaria es la consecuencia necesaria de la prohibición de "refoulement" y de la cooperación que los Estados Partes deben brindar al ACNUR "en el ejercicio de sus funciones" (artículo 35).

A nivel regional, por el contrario, el tema de la repatriación voluntaria ha sido expresamente abordado en la Convención de la OUA de 1969, cuyo 5º capítulo lleva como título "Repatriación Voluntaria". En él se afirma "el carácter esencialmente voluntario" de la repatriación y señala la necesidad de una colaboración entre el país de origen y el país de asilo para este tipo de programas, debiendo el país de origen tomar todas las medidas necesarias para la reinstalación de

los repatriados tratándoles en su calidad de nacionales en lo que dice respecto a derechos y obligaciones y no sancionando de ninguna manera a quienes hará estado en el extranjero como refugiados. El capítulo habla 'también de la necesaria asistencia que deben recibir los repatriados a fin de facilitar su retorno.

La Declaración de Cartagena, por su parte, dedica los números 12 y 13 de su III parte a este tema. La Declaración reitera el necesario carácter voluntario e individual de la repatriación pero añade que ésta se debe producir "en condiciones de completa seguridad" y "preferentemente al lugar de residencia del refugiado en su país de origen". En este tipo de operaciones se debe salvaguardar siempre la necesidad de reunificación de las familias.

El tema de la repatriación voluntaria ha sido objeto también de dos conclusiones del Comité Ejecutivo en materia de protección internacional- la número 18 (XXXI) adoptada en 1980 y la número 40 (XXXVI), adoptada cinco años más tarde.

Es obvio decir que cada programa de repatriación voluntaria posee características propias y específicas, suscita problemas particulares e inesperados, requiere de acciones concretas inteligentes y rápidas, presenta desafíos que hacen necesaria una gran imaginación y creatividad para ser bien resueltos y siempre requiere realizar los principios generales que garanticen la deseada protección de los retornados.

7. Si se pretende establecer una clasificación que refleje la realidad de los programas de repatriación voluntaria, éstos se pueden dividir en movimientos que representan una repatriación espontánea, en tanto que otros constituyen una repatriación organizada. Ambos movimientos suelen co-existir, aunque la repatriación espontánea suele anteceder - y en ocasiones can mucho - a aquella organizada y el ACNUR no debe hacer nada para impedirla u obstaculizarla. La repatriación espontánea - individual o masiva - se lleva a cabo en ausencia de todo tipo de acuerdo oficial entre las partes, antes de que las hostilidades finalicen, se realizan sin ningún tipo de registro y no reciben asistencia internacional.

La repatriación organizada suele presentar características diversas: suele seguir a la solución del conflicto que provocó la aparición de los refugiados (lo que no quiere decir que exista un cambio de gobierno), permite la firma de acuerdos entre el país de origen, el de asilo y el ACNUR, es un movimiento que se encuentra apoyado y animado por el ACNUR, el cual debe realizar un registro minucioso y detallado de los repatriados y en el movimiento el ACNUR debe estar constantemente presente.

La repatriación organizada puede igualmente ser individual o masiva. El papel del ACNUR es entonces diverso: en el caso de las repatriaciones individuales la Oficina del ACNUR, para facilitarlas, debe proporcionar toda la información posible y pertinente a los refugiados, debe verificar que la decisión se toma libremente, que las personas no son coaccionadas y para ello el refugiado debe firmar una declaración en este sentido en presencia de un funcionario del ACNUR y debe procurar que los refugiados decididos a la repatriación reciban los documentos necesarios para facilitar su viaje, al cual que una ayuda financiera básica en ese mismo sentido.

En otras ocasiones las repatriaciones organizadas son masivas y presentan un cierto número de aspectos complejos, lo que ha hecho adoptar al Comité Ejecutivo las Conclusiones 18 y 40 a las que ya nos hemos referido.

Para que el ACNUR promueva una repatriación numéricamente importante varias condiciones deben estar presentes: (1) ante todo debe existir una mejoría general de la situación en el país de

origen, de manera que se pueda garantizar que la repatriación se realizará en condiciones de seguridad y dignidad: (2) las partes involucradas deben comprometerse a respetar el carácter voluntario de la repatriación; (3) el ACNUR debe tener garantías completas de que dará la protección y asistencia requerida hasta el momento en que los repatriados hayan logrado su reinserción en el país de origen, (4) el compromiso de las partes involucradas debe reflejarse en la firma de acuerdos que lo expresen.

El principio que debe guiar al ACNUR en la organización y promoción de estos movimientos debe ser siempre el mejor interés de los refugiados.

Los Programas de repatriación voluntaria deben realizarse según siete principios fundamentales:

(1) El primero de ellos es que la repatriación voluntaria constituye un derecho para los refugiados. Este derecho aparece ya en el artículo 13 (2) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que dice: "Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país", y aparece igualmente en los grandes instrumentos convencionales sobre derechos humanos.

Este derecho es normalmente reconocido por los países, pero existen ocasiones en que el retorno de los refugiados es obstaculizado por el país de origen. Tales acciones suelen tener fuentes y razones políticas diversas y en tales casos el ACNUR debe trabajar con todas las autoridades implicadas para proteger a quienes desean retornar voluntariamente.

(2) El segundo principio fundamental se refiere al "carácter esencialmente voluntario" de la repatriación y el ACNUR debe tener todas las garantías de que este carácter voluntario es siempre respetado. Mas en ocasiones esto no es fácil, pues los refugiados pueden ser víctimas de presiones de diferente naturaleza que pretenden impedir la prolongación de la estancia del refugiado en el país de asilo. ¡La tarea de! ACNUR está lejos de ser siempre fácil!

(3) El tercer principio es que la repatriación voluntaria debe realizarse en condiciones de seguridad y dignidad, preferentemente al lugar de residencia en el país de origen. La "seguridad" tiene una dimensión legal o jurídica (p. ej. existencia de amnistías, de garantías, etc.), una dimensión física (p. ej. protección contra ataques armados, desminización de los caminos y de los sitios a donde los refugiados retornan), y una dimensión material (p. ej. acceso a la tierra y de condiciones mínimas que permitan la reinserción). La "dignidad" en las operaciones de repatriación voluntaria significa que los repatriados no son "manipulados" a su partida o llegada, que se les permite retornar sin condiciones, que son aceptados por las autoridades y comunidades de su país y que sus derechos y libertades básicos son respetados de manera que puedan comenzar una vida con confianza y tranquilidad.

Condiciones de "seguridad" y "dignidad" significa hacer todo lo posible por mantener la unidad de la familia en la repatriación, hacer los arreglos necesarios para las formalidades de regreso al país, para que los menores puedan continuar sus estudios, para acompañar debidamente a los repatriados vulnerables (niños no acompañados, enfermos, mujeres solas, etc.), para solucionar todos los problemas civiles que se puedan presentar (documentos de identidad; determinación de nacionalidad, etc.), al igual que otros problemas de carácter económico, social o cultural (impuestos, problemas de lengua, etc.).

(4) El cuarto principio se refiere al interés legítimo que tiene el ACNUR en acompañar a los retornados en su viaje al país de origen y de estar con ellos en el proceso de re-inserción. El

ACNUR debe vigilar para que los compromisos adquiridos se cumplan, para que las garantías prometidas se respeten, para que los derechos anunciados se realicen.

(5) En quinto lugar, el ACNUR debe tomar todas las iniciativas necesarias para promover la repatriación, para que se den las condiciones indispensables para que ésta pueda ser apoyada y promovida.

(6) Un sexto principio es que la acción internacional debe estar presente dando su apoyo y cooperación a los Estados implicados para que se pueda llevar a cabo la repatriación voluntaria, lo que aparece unido al ..

(7) Séptimo y último principio; que se refiere al hecho de que, donde sea necesario y posible, el ACNUR debe establecer y llevar a cabo programas de asistencia para los repatriados.

Aunque en General estos dos últimos principios han sido debidamente respetados en programas que al presente se efectúan, también es cierto que en ocasiones existe lo que se llama "una fatiga de la solidaridad"; que se deja sentir sobre todo en ciertos programas que se realizan o quieren realizar en el continente africano.

8. El ACNUR, respetando y haciendo respetar los principios expuestos; debe llevar a cabo una serie de actividades en todo programa de repatriación voluntaria (organizada y masiva).

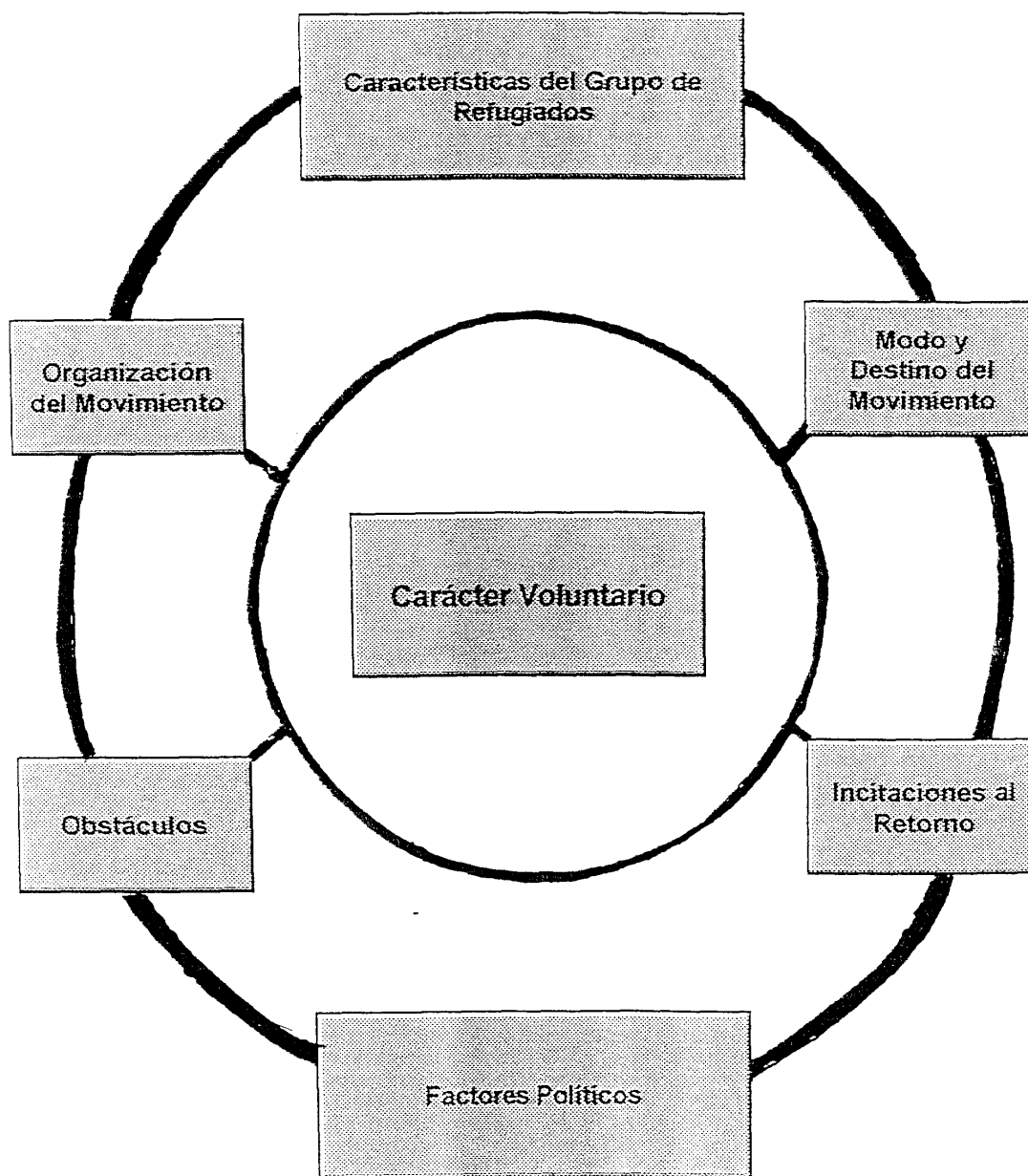
- Debe servir como catalizador para establecer un diálogo entre las principales partes interesadas. Es indudable que la creación de condiciones que conduzcan a la repatriación voluntaria es responsabilidad de los Estados, pero el ACNUR debe tener un papel "pro-activo" fomentando activamente el diálogo. Para ello sirve la creación de comisiones tri o quatri-partitas, lugares de diálogo que deben poseer una naturaleza absolutamente práctica, pues en ella se deben abordar y adoptar decisiones de carácter pragmático y operativo. Estas comisiones - compuestas por representantes del país de origen, del país de asilo y del ACNUR (en las comisiones quatri-partitas existe representación directa de los refugiados) - resultan una pieza esencial para hacer eficaces los programas de repatriación voluntaria.
- Es esencial proporcionar a los refugiados la información más completa acerca de las condiciones en el país de origen. Con este fin se han promovido las visitas a los países de origen de un grupo representativo de refugiados (líderes políticos, jefes religiosos; representantes de comunidad, etc.) que pueden observar "in situ" las condiciones prevalentes y que regresan al país de asilo (claro, sin haber perdido su condición de refugiados) para comunicarlas a sus compatriotas.
- Asegurarse que la repatriación es voluntaria. Esta es obligación para el ACNUR. Para ello es necesario mantener una comunicación constante y abierta con los refugiados, informarles del carácter voluntario que se requiere para incorporarlos en los programas y resolver los problemas que se puedan suscitar.
- El ACNUR debe establecer disposiciones especiales para controlar los movimientos y para ello es muy adecuado contar con la presencia de observadores independientes en los diferentes puntos del movimiento. De nuevo deben existir los mecanismos necesarios para mantener una comunicación fluida y permanente con los refugiados.

- Debe facilitar el retorno, estableciendo los medios de transporte y de recepción, supervisando la expedición de documentos de entrada y proporcionando asistencia limitada después de efectuado el regreso.
- El ACNUR debe controlar la situación después que la repatriación se ha efectuado, para asegurar que las aministías y garantías prometidas efectivamente se cumplen. Ello implica que en todo momento el ACNUR pueda tener acceso libre y directo a los refugiados. Más que nunca el ACNUR debe trabar en estrecha colaboración con los organismos internacionales y locales de derechos humanos.
- Por último, el ACNUR debe insistir en la re-integración, para lo cual precisa trabajar en estrecha vinculación con otros organismos internacionales que, estando presentes y prestando su ayuda, puedan tomar el relevo más adelante. Así el ACNUR precisa trabajar con el PNUD, con el Banco Mundial, con el PMA, el UNICEF, etc. A ellos corresponderá la labor de ayudar en el desarrollo del país de origen.

En nuestra época es sumamente frecuente que todas estas tareas deban estar anteceditas de un esfuerzo de reconciliación y de una tarea penosa consistente en descubrir y desactivar las minas anti-personales y anti-tanques que han sido desparramadas pródiga y arbitrariamente por las partes en conflicto.

9. En su programa de repatriación voluntaria existen ciertas variables que deben ser consideradas y que aparecen en el esquema siguiente:

Tipo de Movimientos



Circunstancias del Movimiento

Estas variables dan origen a una serie de interrogantes que necesitan ser tomadas en consideración:

TIPO DE MOVIMIENTO			CIRCUNSTANCIAS DEL MOVIMIENTO		
Características del Grupo de Refugiados	Organización del Movimiento	Modo y Destino	Factores Políticos	Obstáculos	Incitaciones
Número	Espontáneo u organizado	Volver por qué medios	Cambios políticos en el país de origen o de asilo	Condiciones de seguridad	Mejores condiciones de seguridad
Origen	Organizado por quién	Uno o varios movimientos	Acuerdo político	Efectos de la guerra	Asistencia disponibles
Edad/Sexo	Movimiento colectivo o individual	Destino	Presiones políticas	Personas desplazadas	Perspectivas económicas
Grupos especiales			Quién controla las zonas de retorno	Crisis económica	Vínculos afectivos
Status legal			Acceso del ACNUR	Acceso de la tierra	
Pertenencia étnica, religiosa, cultural				Limitaciones de tierra	
Organización comunitaria					

10. Cada una de las fases analizadas posee importancia vital en los programas de repatriación voluntaria. Los esfuerzos para promover la re-inserción de los retornados resultan esenciales en aquellas situaciones que han conocido guerras devastadoras, sobre todo si éstas han durado muchos años (tales son los casos de Afganistán, Liberia, Sierra Leona, Angola, Bosnia ... y tantos otros). Esta reinserción requiere de la inteligente cooperación con agencias internacionales y con diferentes ONGs. Se debe evitar el peligro de crear situaciones que parezcan premiar "a quienes se fueron" y sancionar "a quienes se quedaron". Si la reinserción no es posible, si no se logran afectar las estructuras económicas y laborales que existen en el país de origen (de retorno), entonces fácilmente los retornados se verán obligados nuevamente a buscar una mejor suerte en horizontes diferentes. Pero serán entonces migrantes económicos...

Por otra parte es normal que un grupo más o menos grande de refugiados decida no aprovechar el programa de repatriación voluntaria. Ello no significa que su estatuto sea revisado ni que pierdan la protección del ACNUR. Continuarán como refugiados y deberán tener la protección de este Organismo hasta el momento en que se decida aplicar una cláusula de cesación (lo que implica una serie de requisitos). E inclusive en este caso el ACNUR debe buscar, en diálogo con el país de asilo, una solución humanitaria para estos casos.

La necesidad del diálogo con los Estados, con las ONGs, con las Iglesias y con la sociedad civil en general es siempre una exigencia para el buen trabajo consistente en proteger a los refugiados ... y a los repatriados. La generosidad, la solidaridad; son valores que, de faltar o de disminuir, producirán siempre desastrosas consecuencias para las diferentes partes envueltas en estas realidades. Es necesario conservar siempre clara la visión de la dignidad absoluta y propia de cada ser humano. Es el honor del hombre el que está en juego.