



¿Solo en Casa?

**Un análisis de la relación
entre la repatriación,
la movilidad y las soluciones
duraderas para los refugiados**

Katy Long
Consultora, SEEP
Correo electrónico: katylong@gmail.com

SEEP/2010/02
Marzo 2010

SERVICIO DE EVALUACIÓN Y ELABORACIÓN DE POLÍTICAS (SEEP)

El Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas (SEEP) del ACNUR está comprometido con el examen y el análisis sistemático de las políticas, los programas, los proyectos y las prácticas del ACNUR. El SEEP también promueve la investigación rigurosa sobre asuntos relacionados con la labor del ACNUR y fomenta el intercambio dinámico de ideas y de información entre los profesionales humanitarios, las autoridades encargadas de formular políticas, y los investigadores. Todas estas actividades se llevan a cabo con el propósito de fortalecer la efectividad operativa del ACNUR y mejorar, de esta manera la capacidad de la organización para cumplir con su mandato en nombre de los refugiados y de otras personas de la competencia del ACNUR. La labor que realiza la unidad se rige por los principios de transparencia, independencia, consulta, pertinencia e integridad.

Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Apartado 2500
1211 Ginebra 2
Suiza

Teléfono: (41 22) 739 8433
Fax: (41 22) 739 7344

Correo electrónico: hqpd00@unhcr.org

Sitio web: www.acnur.org

Todos los informes de evaluación del SEEP se ponen a disposición del público. Las versiones electrónicas son publicadas en el sitio web del ACNUR y se pueden obtener copias físicas por medio del SEEP. Los informes se pueden citar, acotar y copiar siempre que se reconozca debidamente la fuente correspondiente. Las opiniones expresadas en las publicaciones del SEEP no reflejan necesariamente el punto de vista del ACNUR. Las designaciones y los mapas utilizados en los informes no implican la expresión de ninguna opinión o reconocimiento por parte del ACNUR en relación con la condición legal de un territorio o de sus autoridades.

Índice

1. Introducción.....	3
2. Deconstrucción de la repatriación.....	5
3. Reconstrucción de la repatriación.....	19
4. Conclusiones y recomendaciones.....	44

1. Introducción

1. En el presente informe se argumenta la existencia de la necesidad de adoptar un cambio paradigmático en los enfoques internacionales relacionados con las soluciones duraderas para los refugiados. Se considera que la movilidad humana debe ser plenamente integrada dentro del marco de las soluciones duraderas. Este cambio debe reconocer el valor que la movilidad humana puede aportar a la vida económica, social, política y cultural, tanto del individuo en sí como de las comunidades afectadas por el desplazamiento.

2. En particular, se subraya la urgente necesidad de revisar las prácticas y las concepciones de la repatriación de manera que se deje de considerar que esta solución duradera resulta incompatible con el uso continuo de las estrategias móviles y migratorias orientadas a procurar los medios de vida sostenibles. La repatriación se debe conceptualizar firmemente como un acto político que implica la reconstitución de la ciudadanía, y el consiguiente acceso a los derechos respectivos por medio del reaprovechamiento de la protección nacional en el país de acción.

3. A menudo, aunque no siempre, la repatriación, implica el retorno físico. Cabe destacar que, en los Estados frágiles en situación de post-conflicto y que no tienen la capacidad adecuada para satisfacer las necesidades sociales y económicas básicas de sus ciudadanos, el retorno físico puede en efecto obstaculizar los esfuerzos de reconstrucción al exacerbar la fragilidad del Estado, aun cuando la repatriación política de los refugiados sea una condición necesaria para la recuperación y el fortalecimiento del Estado.

4. Aunque en un principio parezca poco lógico vincular la idea de la repatriación con el movimiento continuo de los refugiados, la separación de la ciudadanía y la residencia abriría un nuevo espacio dentro del marco de soluciones duraderas para construir soluciones más flexibles y resistentes. Este avance dentro de las políticas sobre repatriación del ACNUR también contribuiría a contrarrestar la continua insistencia por parte de algunos Estados de concebir el concepto de la repatriación como un retorno al “hogar”: una aspiración que ha sido criticada con vehemencia y de forma reiterada por muchos investigadores de la migración forzosa (Warner (1994); Malkki (1995); Hammond (2004)).

5. El presente documento consta de dos partes. La primera trata sobre la deconstrucción de la repatriación, y examina las deficiencias en las prácticas y las concepciones actuales que existen sobre la repatriación y la reconstrucción en situaciones de post-conflicto, así como el valor, el alcance y las limitaciones de la protección que se puede brindar cuando se incorpora la movilidad en la repatriación.

6. La segunda parte trata sobre la reconstrucción de la repatriación, y presenta un posible marco para integrar las estrategias migratorias a los conceptos de la repatriación y la reconstrucción. El documento concluye con la presentación de la posible función que podría desempeñar el ACNUR para facilitar la incorporación de la movilidad en la repatriación y presenta una serie de recomendaciones sobre la manera en que se podría alcanzar esta meta.

7. Este documento es la continuación de otro documento publicado en octubre de 2009 titulado “¿Una extensión de la protección? Migración Laboral y soluciones duraderas para los refugiados” (Long (2009a)), el cual considera el posible aporte que podría hacer la migración laboral en términos conceptuales amplios en el ámbito de las soluciones duraderas. El presente

documento se enfoca particularmente en el papel que desempeña la movilidad en la repatriación y se recomienda leerlo junto con el primer documento publicado sobre el tema, el cual es de carácter más general.

8. También se debe señalar desde el principio que muchas de las ideas que se discuten en el presente documento no son completamente nuevas. Muchos de los investigadores más connotados en el ámbito de la migración – en particular van Hear, Stepputat y Nyberg-Sorensen- han sugerido desde hace mucho tiempo que el papel que desempeña la movilidad transnacional en la búsqueda de soluciones de facto para las personas que han sido objeto de la migración forzosa se debe considerar como la base para la consecución de “soluciones duraderas” para el desplazamiento (van Hear (2003); Coser y van Hear (2003); Nyberg-Sorensen (2004); Adepoju y otros (2007); Stepputat (2004)).

9. Asimismo, se han realizado muchas investigaciones y se han emprendido acciones relacionadas con políticas que tratan sobre los vínculos que existen entre la migración y el desarrollo. El presente documento se fundamenta en los resultados de las investigaciones que tratan en detalle sobre los posibles aportes económicos, sociales, políticos y culturales que puede representar la movilidad tanto para los migrantes como para sus comunidades de origen (p.ej. Nyberg-Sorensen y otros, Ratha (2003)). No obstante, no fue sino hasta hace poco que se han hecho estudios específicos sobre el papel de los migrantes forzados en el desarrollo del país de origen (Fagen (2006); Lindley (2007, 2009); Omata (2009)).

10. El presente documento subraya el valor potencial que tiene la movilidad para el régimen de protección internacional de los refugiados. En el ámbito de las soluciones duraderas, la movilidad no es tan solo un medio expedito de asegurar el acceso a los medios de vida sostenibles durante la etapa posterior al retorno, sino que es un derecho fundamental en sí que debería servir de orientación para el desarrollo de todos los futuros marcos de soluciones duraderas.

11. Si bien el documento reconoce los posibles obstáculos políticos que puedan impedir el cambio de enfoque que se propone, también en él se sugiere la forma en que se puede contrarrestar la resistencia que puedan presentar los Estados. Un aspecto crucial es que el documento tiene como objetivo trascender los programas de trabajo centrados en la investigación sobre la migración forzosa, ámbito en el cual ya se reconoce el valor de la movilidad para la protección, para considerar la forma en que se puede incorporar la movilidad de forma práctica en las políticas de repatriación de los refugiados.

12. Se debe observar que los conceptos y modelos de la repatriación señalados en el presente documento se refieren únicamente a los refugiados y a otras personas de interés del ACNUR. Cuando se trata de utilizar la movilidad como una solución transnacional para los refugiados y para otras personas de interés del ACNUR, es preciso considerar otros aspectos relativos a cuestiones migratorias más de mayor envergadura, sobre todo en el contexto de la globalización y de la desigualdad económica de gran escala. Entre estos aspectos figuran la condición de los llamados migrantes “irregulares” y el valor que tiene la libertad de movimiento como un derecho humano universal.

13. No obstante, estas cuestiones no se discuten de forma directa en el análisis que se presenta a continuación, salvo cuando éstas tienen una importancia evidente tanto para los asuntos relativos al acceso de los refugiados a las soluciones duraderas sostenibles como para los esfuerzos de reconstrucción.

2. Deconstrucción de la repatriación

14. En el sentido más básico, la repatriación de los refugiados se ha equiparado tradicionalmente con el retorno físico de los refugiados a su país de origen. Esta es la concepción “popular” de la repatriación, es decir, el “regreso al hogar” tras el exilio. Se trata de una interpretación que los Estados han estado dispuestos a aceptar, es decir, que el regreso de un refugiado a un “hogar” no político representa la restauración del “orden nacional de las cosas” (Malkki (1995)).

15. El retorno físico elimina la dimensión internacional de la crisis de los refugiados a la vez que reduce las obligaciones internacionales de los Estados y aumenta la estabilidad interregional. Asimismo, reduce la amenaza de posibles tensiones políticas internas de naturaleza xenofóbica en los Estados de acogida. En este sentido, es el movimiento físico de las poblaciones de refugiados lo que viene a “resolver” el “problema” geopolítico de los refugiados de la comunidad internacional, así como cualquier otro “problema” interno relacionado con los refugiados que surja en las comunidades de acogida.

16. No obstante, la repatriación de los refugiados no se puede equiparar con el simple movimiento o retorno físico de los refugiados. La repatriación implica el replanteamiento de la situación de un refugiado en torno a formas de protección nacional, la cual culmina con su retorno físico a su país de origen. Se reconoce que un refugiado requiere de protección internacional no por el simple hecho de ser desplazado de su país de origen, sino por la incapacidad o la falta expresa de disposición de su propio Estado nacional de proteger sus derechos humanos fundamentales.

17. La repatriación, como “solución” para la condición de refugiado, debe por lo tanto implicar la restauración de estos derechos fundamentales. En vista de que existen actualmente formas de organización política internacional que establecen el goce de los derechos humanos universales por medio de la ciudadanía nacional, la protección que se debe restaurar debe comprender una amplia gama de derechos políticos, sociales y civiles que en conjunto representen una ciudadanía significativa. En este sentido, la repatriación se puede entender como la restauración del “derecho que tienen los refugiados a ostentar derechos” por medio de la restauración de la ciudadanía (Arendt (1967 (2a. edición): 267).

18. Por consiguiente, la repatriación no es tan solo el retorno. Es un proceso político que implica la necesidad de que la comunidad política replantee la repatriación de manera que, por medio de ésta se restablezcan de forma efectiva y significativa los derechos políticos, sociales, económicos y culturales de los refugiados. Cuando se logra comprender la idea fundamental de que la repatriación es en sí la restitución de la ciudadanía, y no el retorno al territorio físico, surge entonces la posibilidad de desasociar la repatriación del retorno, así como de separar los derechos y los recursos que se atribuyen a la ciudadanía de los que se atribuyen a la residencia.

19. Esta concepción también abre la posibilidad de vincular la movilidad con las distintas interpretaciones que existen de la “repatriación”. La adopción de un enfoque “complementario de soluciones” permite restaurar la ciudadanía nacional por medio de la repatriación, así como satisfacer de forma adecuada las necesidades socioeconómicas que podrían satisfacerse de manera óptima por medio de la migración y la movilidad (Guterres (2008):3).

La repatriación: ¿una solución ideal?

20. La comunidad internacional ha considerado tradicionalmente que la repatriación de los refugiados representa la “solución ideal” para el desplazamiento (Long (2009b); ACNUR (1997). En el ámbito operativo y de políticas, durante el período inicial de la era de la pos- Guerra Fría transcurrido entre 1989 y 1997, el ACNUR dio su más decidido respaldo a la repatriación. La confianza política que existía para que se diera un giro mundial hacia la democratización liberal contribuyó a promover los retornos masivos en Centroamérica, Asia y África. Entre 1991 y 1996, nueve millones de refugiados fueron repatriados (Loescher (2001): 280-282). Los resultados, que fueron medidos en términos de cifras mundiales del total de repatriados que regresaron a sus “hogares”, fueron en efecto impresionantes.

21. Sin embargo, en términos de protección, los “logros” de muchos de los programas “voluntarios” de repatriación que se ejecutaron durante la década de los noventa fueron mucho más cuestionables.¹ Aunque durante la década de los noventa el ACNUR continuó insistiendo públicamente en que la repatriación debía ser voluntaria, hubo un intenso debate interno sobre la posibilidad de sustituir el carácter “voluntario” de la repatriación por una medida más efectiva basada en la “seguridad” (fuentes del ACNUR; anónimo (1997)).

22. Hay quienes argumentaron que la realidad de la post-Guerra Fría marcada por la fragilidad de los Estados, los conflictos civiles y regionales, así como por la reducción del espacio humanitario y las afluencias masivas de refugiados étnico-nacionales hicieron necesaria la intervención del ACNUR por medio del “retorno impuesto” (McNamara (1998)). El requisito de la “voluntad” de la repatriación fue considerado cada vez más, sobre todo por los Estados, como un obstáculo para lograr el “equilibrio adecuado entre la protección de los refugiados y la solución del problema de los refugiados” (ACNUR (1993) traducción libre).

23. La participación del ACNUR en dos procesos de repatriación que fueron consideradas por las organizaciones de derechos humanos como “equivalentes a la repatriación forzosa” (Amnistía Internacional (1996)), a saber, el retorno de los rohingyas de Bangladesh a Burma en 1994 y el retorno de ruandeses de Tanzania a finales de 1996, es considerada por el personal directivo de la organización como el momento en que el ACNUR abandonó las prácticas extremas (fuentes del ACNUR).

24. Después de 1997, el lema de la repatriación voluntaria dejó de considerarse como la solución “ideal” para convertirse en “la solución preferida” para ser utilizada “cuando fuese apropiado” junto con “otras condiciones que propiciaran la reconciliación y el desarrollo a largo plazo en los países de retorno” (ACNUR (1998)). Esta fórmula, junto con los nexos explícitos que se hacen del retorno con la reconciliación y los procesos de reconstrucción, todavía refleja el enfoque actual que utiliza el ACNUR para la repatriación. La organización continuó participando en operaciones masivas de repatriación durante la última década, sobre todo en

¹ Una de las primeras resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas afirmó en 1946 que cualquier repatriación de refugiados debía ser voluntaria (como respuesta a una serie de repatriaciones forzosas controversiales de refugiados soviéticos que se dieron durante el período de la posguerra). El principio de la repatriación voluntaria se convirtió de inmediato en una condición previa para cualquier intervención del ACNUR en las situaciones de retorno y continúa siéndolo hasta la fecha (ACNUR (1946)).

Afganistán y Sudán del Sur. Cerca de dos millones de refugiados fueron repatriados en el año 2009 (Guterres (2009)).

25. No obstante, la repatriación continúa siendo un concepto problemático, no sólo como principio sino también en la práctica. A pesar de los avances que ha logrado el ACNUR en la aplicación de un enfoque más integrado e integral para el marco de soluciones duraderas, los Estados continúan insistiendo con frecuencia en que la repatriación es la única solución permanente y de largo plazo para las afluencias masivas de refugiados y para ejecutar esas políticas.

El regreso al “hogar”

26. Un segundo problema con las concepciones internacionales que actualmente existen de la repatriación es la persistente idea de que la repatriación se trata del “regreso a casa”, tal y como quedó en evidencia en el titular que utilizó el propio ACNUR para el Día Mundial del Refugiado 2009, el cual anunciaba que había “42 millones de personas desarraigadas esperando regresar a sus hogares” (Guterres (2009)). Este “continuo sesgo sedentario” (Bakewell (2008)) que afecta la comprensión de las soluciones duraderas equipara a la repatriación con el proceso del retorno físico a un status quo ante, es decir, al “hogar”.

27. Cuando se concibe la repatriación en estos términos, se contribuye a reforzar la idea de que los vínculos políticos que existen entre la nación y el Estado, o de que los nexos culturales que tienen las personas con un lugar, son “naturales” en vez de contruidos. Esta presunción a su vez contribuye a reforzar la estructura de la organización política contemporánea. No obstante, la repatriación no se puede concebir como el “regreso a casa” tal y como lo evidencian los estudios realizados por varios antropólogos y sociólogos.

28. Warner, Malkki y Hammond figuran entre los expertos que han subrayado los procesos de educación familiar y doméstica que surgen de la repatriación de los refugiados, sobre todo después de largos períodos de exilio (Warner (1994); Malkki (1995); Hammond (2004)). Las experiencias de vida de los refugiados, incluidas las experiencias de la huida y del exilio, convierten a menudo el retorno a un “hogar” previamente abandonado en una experiencia no sólo indeseable sino también imposible desde el punto de vista sociológico.

29. Después de un largo período en exilio, en particular, es probable que los refugiados no demuestren mayor interés en retornar físicamente a su “hogar” aun cuando reconozcan el valor que puede representar la restauración de su ciudadanía y la reconstrucción de sus comunidades de origen. Es probable que los refugiados de largo plazo estén incorporados en redes socioeconómicas dentro de sus comunidades anfitrionas, aun cuando no tengan acceso a los procesos formales de naturalización a nivel del Estado. Es importante señalar que el exilio prolongado constituye la norma para la mayoría de los refugiados. En 2004, el 61 por ciento de los refugiados se encontraban todavía en situaciones de refugiados prolongadas². La consecuencia de estas situaciones es que pasará mucho tiempo sin que muchos refugiados hayan visto el “hogar” al cual se supone que tienen muchos deseos de “regresar”.

² Una situación de refugiados prolongada es definida por el ACNUR como una población de refugiados de 25,000 personas o más que han estado en el exilio durante cinco años o más en un país en vías de desarrollo (ACNUR (2006): 106).

30. Desde el punto de vista geográfico, los movimientos de retorno también corresponden a procesos más amplios de industrialización y urbanización que pueden representar oportunidades socioeconómicas que están fuera del ámbito del “hogar” previo a la huida. El ACNUR reconoció hace poco este hecho y subrayó de forma deliberada que no se debe esperar que los refugiados en proceso de repatriación retornen a sus comunidades de origen, sino que se les debe permitir desplazarse y asentarse con libertad en sus Estados de origen (ACNUR (2008b)).

31. Esta observación surgió luego de considerar otras experiencias anteriores de repatriación en las cuales muchos “repatriados” no regresaron a sus lugares originales de residencia por decisión propia. En la década de los noventa, por ejemplo, el 75 por ciento de los refugiados guatemaltecos que fueron repatriados a Guatemala no “regresaron” a sus antiguas comunidades, sino que decidieron comprar nuevos terrenos para formar nuevas comunidades de repatriados (Worby (1999):21).

Los Estados frágiles y el retorno

32. Las interrogantes que surgen en torno al “carácter voluntario” de la repatriación se pueden considerar como indicadores de las tensiones que existen entre los principios y la práctica del retorno. De igual forma, la insistencia que hace la comunidad internacional sobre ciertos elementos que interpretan la repatriación como un retorno al “hogar” refleja las constantes barreras conceptuales y políticas que impiden concebir la repatriación de los refugiados como un proceso que implica cambios y transformaciones políticas positivas.

33. Sin embargo, el tercer problema que existe con las prácticas contemporáneas de la repatriación es de carácter más práctico. Algunas conclusiones recientes del Comité Ejecutivo del ACNUR, incluyendo una conclusión que se aprobó en una sesión extraordinaria sobre situaciones de refugiados prolongadas realizada en diciembre de 2009, señalan de manera explícita que la “repatriación voluntaria no necesariamente se debe condicionar al logro de soluciones políticas en el país de origen” (ACNUR (2009d): Conclusión sobre situaciones de refugiados prolongadas: párrafo E).

34. La mayoría de las operaciones masivas de repatriación, como las realizadas hacia Afganistán, Sudán del Sur, Liberia y Sierra Leona, y Burundi, han implicado el retorno a Estados frágiles en situaciones de post-conflicto, y a comunidades afectadas por serios conflictos intraestatales, cuyas sociedades civiles e instituciones públicas son débiles, y cuyas capacidades socioeconómicas se han visto afectadas. Estas condiciones crean graves obstáculos para el retorno duradero de los refugiados.

35. El propósito intencional del párrafo de la conclusión del ExCom consiste en asegurar que las condiciones políticas previas no “impidan el ejercicio del derecho al retorno de los refugiados” (ACNUR (2009d): Conclusión sobre situaciones de refugiados prolongadas: párrafo E.1). Sin embargo, en la realidad, el derecho de los refugiados al retorno no se ve amenazado con gran frecuencia.

36. En efecto, la repatriación de los refugiados en Estados y comunidades frágiles en situación de post-conflicto a menudo suelen ocurrir tan pronto como sea posible y bajo mucha presión por parte de los países de acogida que estén interesados en “resolver” el problema de los refugiados y en responder al interés de los Estados donantes de considerar el retorno

masivo como un logro evidente del proceso de reconstrucción tras un conflicto. Esta forma de retorno prematuro puede “ejercer mucha presión sobre las instituciones frágiles del país de origen... lo cual menoscaba aún más los esfuerzos de construcción de la paz” (Milner (2009): 26, traducción libre).

37. De igual forma, el principal obstáculo que enfrentan muchos refugiados para su repatriación, una vez que su Estado de origen comienza a salir del conflicto, no es la falta de deseo de retornar al Estado sino la falta de confianza en la capacidad del Estado y de sus autoridades de garantizar la seguridad y dignidad esenciales. La violencia y la inseguridad pueden persistir a nivel local en un Estado aun cuando se haya logrado un acuerdo de consolidación de la paz que incluya algún mecanismo para el retorno de los refugiados, como los Acuerdos de Paz en Bosnia de 1995, el Acuerdo de Bonn para Afganistán de 2001, o el Acuerdo Integral de Paz de Sudán.

38. La incapacidad del Estado de asimilar las afluencias de refugiados puede crear obstáculos significativos que impidan garantizar medios de vida sostenibles socioeconómicos dignos y viables. En Afganistán, por ejemplo, la masiva cantidad de refugiados que decidieron repatriarse fue inesperada, lo cual ejerció una enorme presión sobre los recursos afganos tan limitados. En vista de que “muchos repatriados se encontraron en una situación peor después de su retorno que antes de él... la escala y la rapidez con que ocurrieron los retornos obligaron a desviar una mayor cantidad de los limitados fondos que estaban disponibles para la reconstrucción de manera que fueran destinados a la ayuda de emergencia”.

39. Turton y Marsden argumentan que incluso la participación del ACNUR, mediante la cual facilitó el retorno en Afganistán, fue equivocada (Turton y Marsden (2002)).³ Al analizar la situación actual de Afganistán resulta difícil contradecir la reciente conclusión a la que llegó el Grupo Internacional de Crisis (IGC, por sus siglas en inglés) en el sentido de que “conforme se deteriora la seguridad en Afganistán y sus alrededores, la repatriación de millones de refugiados parece ser cada vez más difícil de lograr” (Grupo Internacional de Crisis (2009)).

40. La capacidad institucional, así como la corrupción que suele acompañar tales deficiencias, también han creado a menudo obstáculos para los repatriados interesados en reclamar o tener acceso a la tierra. Esta situación no sólo puede impedir que los repatriados tengan acceso a medios de vida sostenibles, sino que también puede contribuir a reactivar conflictos intracomunitarios o incluso a crear nuevas divisiones entre los repatriados y los habitantes “permanentes” de las comunidades, como sucedió por ejemplo en Sudán del Sur (Duffield y otros (2009); Pantuliano y otros (2009)).

41. Además de estas amenazas que representa la repatriación para las comunidades y los Estados frágiles, también se debe reconocer el impacto que tiene la repatriación sobre los refugiados en Estados frágiles. La continuidad de la inseguridad y la violencia (ya sea en contra de los repatriados o como un fenómeno más general), la privación socioeconómica, o incluso la destitución y el choque cultural (sobre todo en situaciones de refugiados prolongadas y cuando estos aspectos resultan más evidentes dado que la fragilidad del Estado ha provocado la pérdida de libertades por motivos de género) son todos aspectos que pueden contribuir a menoscabar la sostenibilidad de la repatriación en los Estados frágiles.

³ Desde 1985 el ACNUR ha distinguido entre los términos “facilitar” y “promover” la repatriación con base en la valoración de las condiciones que persistan en el país de origen.

42. Además, el abandonar una comunidad o un Estado de acogida puede provocar pérdidas significativas, sobre todo en términos de libertades culturales, oportunidades económicas, y en cuanto al acceso a la educación y la capacitación. Esta situación afecta principalmente a las mujeres y a los jóvenes. Existe además un nexo evidente entre el éxito del retorno y los movimientos subsecuentes de desplazados internos dentro de los Estados de origen frágiles, tal y como sucedió tanto en Sudán como en Afganistán (Grupo Internacional de Crisis (2009)).

43. Estas inquietudes despiertan serias interrogantes sobre cuál es la forma más eficaz para medir “efectividad” de la repatriación de los refugiados. En un análisis publicado en el año 2004, Black y Gent argumentaron que la comunidad internacional debería proponerse como meta garantizar a los refugiados “el derecho a un retorno sostenible” (de conformidad con la definición utilizada por la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo) (Black y Gent (2004)). Esta meta orientada al retorno sostenible refleja el análisis que hacen los autores en el sentido de que, en realidad, los movimientos migratorios circulares y los medios de vida sostenibles transnacionales o móviles desempeñan una función importante que sirven de apoyo a la repatriación de los refugiados (Stepputat (2004)).

44. A su vez, es evidente que la sostenibilidad requiere de un compromiso institucional significativo para procurar el fortalecimiento de la capacidad social y política a nivel estatal. Sin embargo, tal y como lo señalan Black y Gent, la sostenibilidad también puede implicar el fomento del establecimiento de nexos transnacionales: “el retorno de refugiados podría resultar de particular utilidad para promover la sostenibilidad mediante el establecimiento de nexos económicos, sociales o culturales con antiguos países de asilo de manera que éstos apoyen al país de origen a sobrellevar las adversidades” (Black y Gent (2004): 16, traducción libre). Es importante señalar que este enfoque de repatriación se aparta no sólo de la medición de la “efectividad” de la repatriación mediante la permanencia absoluta del retorno, sino que también promueve un enfoque comunitario en vez de individual para medir el impacto de la repatriación (Black y Gent (2004): 15).

45. En resumen, las prácticas actuales de la repatriación masiva y organizada de refugiados con frecuencia no cumplen con las normas reconocidas del “carácter voluntario” de la repatriación, lo cual se debe en gran medida al hecho de que los Estados persisten en su interés de agilizar el retorno físico de las poblaciones de refugiados a su país de origen. Los Estados también continúan insistiendo en concebir la repatriación como un “retorno a casa” de carácter sedentario a pesar de la gran cantidad de investigaciones que plantean nuevas concepciones del concepto de “hogar”, y que han demostrado que la repatriación efectiva es un proceso transformador y creativo. Cabe reiterar que lo anterior se debe al interés político que tienen los Estados de “restablecer el arraigo” de las poblaciones de refugiados.

46. Las presiones que promueven una repatriación prematura han provocado que se realicen una serie de operaciones de repatriación de refugiados incapaces de sostener la reintegración a largo plazo, sobre todo en los Estados frágiles en situaciones de post-conflicto que tienen una capacidad limitada para fortalecer su resistencia política o socioeconómica. En vista de la incapacidad de promover la repatriación y reconstrucción sostenibles, es evidente que se requiere un nuevo enfoque que permita crear las condiciones necesarias para garantizar la repatriación sostenible y voluntaria de los refugiados.

Repatriación y reconstrucción

47. Si se pretende que la repatriación de los refugiados pueda ofrecer buenas expectativas para la reintegración sostenible en los Estados en situaciones de post-conflicto, no cabe duda de que la repatriación debe estar entonces vinculada a la reconstrucción, tanto en el ámbito político como socioeconómico. No obstante, es importante señalar que los conceptos de “construcción del Estado”, “fortalecimiento del Estado” y “fortalecimiento de la capacidad estatal” que sustentan los enfoques contemporáneos, y que se aplican al proceso de reconstrucción en situaciones de post-conflicto no están exentos de deficiencias, lo cual resulta evidente cuando se examinan las formas en que se ha vinculado la reconstrucción con la repatriación de los refugiados.

48. En vista de la reciente polémica participación de la comunidad internacional en la “reconstrucción” de Irak y Afganistán, actualmente se ha reconocido de forma extensa la idea de que muchos procesos de construcción del Estado son a menudo excesivamente tecnocráticos y que con frecuencia agravan las deficiencias relacionadas con la legitimidad del Estado y la rendición de cuentas del régimen, en vez de resolverlas (véase Chandler (2006); Bickerton (2007); Ghani y otros (2005) ofrecen un estudio con un claro ejemplo tecnocrático del fortalecimiento del Estado).

49. La concepción de la repatriación como un componente integral de los procesos emergentes de construcción de la paz, en vez de una respuesta a un cambio fundamental de circunstancias que con el tiempo provocarían la cesación de la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951, no es una práctica nueva. Las repatriaciones de Zimbabue de 1979 y 1980 tenían como objetivo garantizar el retorno de los zimbabuenses a su país con suficiente antelación para que pudieran participar en la Elección General de 1980 que marcaría el final del dominio blanco en Rodesia del Sur (Jackson (1994)).

50. En 1993, el retorno de refugiados a Camboya tras la firma de los Acuerdos de Paz de París también tenía como propósito garantizar la participación masiva en las elecciones camboyanas. No obstante, estos ejemplos iniciales demuestran los peligros inherentes que implica la vinculación de los movimientos de repatriación con los momentos simbólicos de la reconstrucción del Estado. En Zimbabue, la manipulación demográfica que hizo ZANU del proceso de repatriación garantizó la magnitud de su victoria en las elecciones nacionales (Jackson (1994)).

51. En Camboya, a pesar de que el movimiento real de refugiados a través de la frontera camboyanana resultó sumamente efectivo, la reintegración en sí fue frágil. La severa escasez de tierra provocó que, para finales de 1993, El Programa Mundial de Alimentos (PMA) consideraba que el setenta y tres por ciento de los repatriados se ubicaban todavía en las categorías de “necesitados” o “en situación de riesgo”. Muchos de ellos eran considerados por sus vecinos y parientes tanto como foráneos de las comunidades (por haberlas abandonado) como cargas para las mismas (por no haber podido lograr la autonomía económica) (García-Rodicio (2001): 123-125).

52. Asimismo, en 1992 la organización Jemeres Rojos había decidido no participar en el proceso de paz que había precipitado los esfuerzos de repatriación (Eastmond y Ojendal (1999): 43-44). Los conceptos de reconstrucción post-conflicto de largo plazo tales como la

seguridad, el desarrollo y la justicia restaurativa resultaban por consiguiente más ilusorios para el retorno de refugiados camboyanos (García-Rodicio (2001): 123-124).

53. Las controversias que surgieron en torno a las elecciones de 2009 en Afganistán, aunque no tuvieron una vinculación directa con la repatriación de los refugiados, sirvieron de recordatorio del error que implica realizar ejercicios técnicos en una democracia con el fin de demostrar avances en el proceso de construir comunidades políticas confiables y responsables. De igual forma, la gran cantidad de dificultades que caracterizaron los procesos de repatriación en Sudán del Sur (como lo detallan, por ejemplo, Pantuliano y otros (2009)) están directamente relacionadas con los preparativos para el referéndum de secesión del año 2010.

54. Estos ejemplos proporcionan clara evidencia de que el enfoque centrado en lo que se denomina la demografía de la democracia, y el cual pretende reforzar la reivindicación de la soberanía nacional, da prioridad al retorno de las personas y no al fondo de su ciudadanía. Es poco probable que el retorno represente una solución sostenible para el exilio cuando no existen los fundamentos socioeconómicos y de seguridad básicos que permitan complementar la participación técnica en las elecciones.

55. Es evidente que la repatriación ha estado siempre vinculada a aspiraciones más complejas de desarrollo y reconstrucción. La incorporación que hizo el Alto Comisionado Lubbers en el año 2003 del concepto de las “4Rs” – repatriación, reintegración, rehabilitación y reconstrucción – destacó procesos en los que se vinculó la repatriación al desarrollo que se habían iniciado desde la época de la conferencia internacional (ICARA II) a mediados de los años ochenta (Lippmann y Malik (2004); Loescher y otros (2008)).

56. Estas actividades fueron en parte promovidas por la necesidad de prevenir ciclos recurrentes de huida debido a la continua inestabilidad en las áreas de retorno. Al vincular la repatriación con el concepto de desarrollo como medio para procurar la estabilidad estatal a largo plazo, se podrían plantear varios argumentos para justificar el acto de repatriar refugiados en Estados frágiles e inseguros como Bosnia o Afganistán. Fue por medio de los “esfuerzos del ACNUR orientados a consolidar la solución duradera de la repatriación y la reintegración en los países de origen [que]... se logró reducir el riesgo de que recurran la violencia, el conflicto armado y los desplazamientos de población” (ACNUR (1998), en Crisp (1999): 9).

57. La vinculación de la repatriación con la reconstrucción cumple por lo tanto un doble propósito. Por una parte, esta vinculación constituye un medio para tratar las “causas principales” de la huida y permite reconocer ampliamente que la repatriación no se trata tan solo del retorno sino que implica procesos complejos y graduales de reintegración y reconciliación de largo plazo. Desde una óptica menos positiva, los altos funcionarios del ACNUR también han argumentado que esas actividades no sólo amplían el mandato del ACNUR a niveles que podrían estar más allá de su control, pero también contribuyen a disfrazar las causas políticas reales de la huida continua (Crisp (1999): 19-20).

58. Las crisis contemporáneas de refugiados como las del Congo, Somalia y Afganistán han sustentado el argumento expuesto por MacRae desde 1999, en el sentido de que tales desplazamientos se deben entender como síntomas del fracaso político crónico y de la ausencia de un Estado suficientemente resistente y capaz de hacer cumplir las normas básicas del orden social (MacRae (1999): 1-2). Esta situación tiene serias repercusiones para los proyectos de desarrollo o de fortalecimiento institucional ya que, aunque la distribución de ayuda de emergencia se pueda considerar de naturaleza estrictamente humanitaria en determinadas circunstancias, el desarrollo a largo plazo es un proyecto de carácter

necesariamente político que requiere alguna forma de relación con el poder y la autoridad del Estado (Crisp (1999): 22).

59. Otro problema que surge de la concepción del retorno como reconstrucción es que los procesos de retorno han sido utilizados con frecuencia como eufemismo para referirse a la reconstrucción efectiva. En este sentido, se ha afirmado que el retorno “seguro” y visible brinda a los países donantes la oportunidad de poner en evidencia el “éxito” de los esfuerzos de reconstrucción, lo cual sirve de justificación para el desprendimiento político y financiero. También permite a los gobiernos de los Estados de origen caracterizar a las poblaciones de repatriados como “prueba” de la legitimidad de su gobierno y del éxito de la reconstrucción. Asimismo, resulta claro que la vinculación del retorno de refugiados con el discurso de la construcción y reconstrucción del Estado ha sido propiciada, al menos en parte, por la pérdida del espacio político de que disponen los solicitantes de asilo en los Estados donantes occidentales.

60. Al considerar el retorno como un componente necesario de cualquier proceso de reconstrucción del Estado, los gobiernos de los Estados donantes logran comprender la incertidumbre que afecta a ciertos aspectos fundamentales como la “seguridad” en Afganistán o Irak y que constituyen “obstáculos para el retorno” en vez de “justificaciones para permanecer” en el país (Zimmermann (2009)). Estos intereses orientados a promover el “éxito” de la reconstrucción y a cerrar el espacio nacional occidental para las poblaciones de refugiados, como parte de las agendas políticas nacionales, permite explicar la razón por la cual el gobierno del Reino Unido insistió en 2003 en el hecho de que los refugiados iraquíes tenían “una obligación moral de regresar a su país y de contribuir con la reconstrucción del mismo” (Amnistía Internacional (2003)).

61. Esta panorámica sugiere que las “buenas” prácticas de la reconstrucción en situaciones de post-conflicto -como las prácticas graduales y basadas en prácticas locales y culturas políticas, así como las prácticas enfocadas en la construcción de la comunidad local y no en la ejecución de ejercicios tecnocráticos- se benefician en efecto de la repatriación de los refugiados, la cual se concibe como una forma de reconexión política. La repatriación de refugiados otorga legitimidad al proceso de fortalecimiento del estado y permite garantizar que la inclusión nacional constituya la base para futuras soluciones políticas.

62. Cuando están expuestos a nuevos valores culturales y tienen acceso a mejores oportunidades educativas, los repatriados pueden a veces actuar como “promotores” de los derechos humanos y desempeñar un papel significativo en la construcción de una nueva sociedad civil. Asimismo, cuando los repatriados adquieren destrezas más prácticas y tienen acceso a recursos financieros y la oportunidad de acumular estos recursos, éstos pueden desempeñar también una función importante en la reconstrucción socioeconómica. Tal y como ha destacado Milner en sus investigaciones recientes, cuando se excluye a los refugiados de los planes de construcción de la paz, se corre el riesgo de que la reconstrucción del Estado se vea interrumpida a largo plazo. En este sentido, resulta claro que la repatriación se debe vincular a la reconstrucción (Milner (2009)).

63. Sin embargo, el problema surge cuando la repatriación se equipara con el retorno físico inmediato. El retorno prematuro puede permitir aparentar que se ha logrado resolver una crisis de refugiados antes de que los derechos de los refugiados puedan ser restaurados en la realidad y de forma significativa. Esta situación puede obedecer a los intereses políticos que tienen los Estados en reubicar a las poblaciones en sus lugares “originales” para así fortalecer

la seguridad de las naciones-estados, pero es probable que esta medida no contribuya a mejorar la seguridad humana de los refugiados y de otros ciudadanos.⁴

64. Para evitar el riesgo de que el retorno prematuro se equipare a la repatriación plena o se considere como un aspecto deseable de la reconstrucción en situaciones de post-conflicto, se requiere de un nuevo enfoque de reconstrucción y repatriación. Un posible replanteamiento de estos enfoques podría consistir en incluir oportunidades tanto para la movilidad como para el retorno físico en los planes de repatriación de refugiados y de reconstrucción en situaciones de post-conflicto.

El valor de la movilidad

65. Las prácticas actuales de repatriación y reconstrucción son por consiguiente problemáticas por varias razones. El carácter “voluntario” de la repatriación resulta con frecuencia difícil de garantizar. La noción idealizada del “retorno al hogar” a menudo no refleja ni los deseos de los refugiados ni las posibilidades que ofrece la repatriación, sobre todo en las situaciones de refugiados prolongadas. Los Estados frágiles no suelen contar con la capacidad para afrontar las consecuencias políticas, sociales y económicas de las afluencias masivas de repatriados.

66. Cuando se da mayor importancia a la demografía de la repatriación, la “evidencia” del éxito de la reconstrucción se puede convertir en un ejercicio técnico en el que la repatriación marca la conclusión del proceso en vez de marcar el inicio de esfuerzos complejos de mayor plazo con miras a crear un Estado sensible y responsable. En todos estos casos, es el retorno físico en vez de la “repatriación” —comprendida como un proceso político de reconexión con el Estado— lo que provoca la mayoría de las dificultades. No obstante, la movilidad en la repatriación puede ofrecer la oportunidad de combinar los mejores elementos de la repatriación con los de la reconstrucción para mejorar la sostenibilidad de ambos procesos, lo que beneficiaría tanto a los refugiados como a los Estados.

Movilidad y libertad

67. Cabe preguntarse entonces por qué es importante la movilidad. ¿Constituye la movilidad un medio para lograr un fin o es un fin en sí? Si lo que se pretende es avanzar hacia la incorporación de la movilidad en las soluciones duraderas, es importante entonces responder estas interrogantes con el fin de comprender sobre qué fundamento y en qué condiciones se debe proteger la movilidad.

⁴ En el presente documento la seguridad humana se comprende como un amplio concepto que da prioridad a la protección de la vida humana y a la preservación de la libertad y la dignidad humana a la vez que se protege un régimen o la supervivencia de un Estado de forma continua. De acuerdo con la definición del PNUD de 1994, este concepto comprende tanto “la libertad respecto del miedo” como “la libertad respecto de la necesidad” (PNUD (1994)).

68. Resulta claro que la movilidad desempeña una función importante como método que facilita el acceso a los derechos y a los recursos fundamentales. En términos de estrategias socioeconómicas, resulta particularmente evidente que la migración puede desempeñar un papel crucial en las acciones dirigidas a garantizar el acceso de las personas a medios de vida sostenibles. Respecto a la repatriación de los refugiados y la reconstrucción en situaciones de post-conflicto, ya se ha señalado que la movilidad ofrece un posible medio para contrarrestar muchas de las debilidades de los programas de retorno físico, ya que proporciona acceso a recursos sociales, económicos y culturales fuera del Estado de origen, lo cual puede beneficiar a los refugiados, a sus familias y comunidades, así como a su Estado de origen.

69. El papel que la migración puede desempeñar en los procesos de desarrollo ha sido reconocido por la comunidad internacional durante la última década, sobre todo en lo que incumbe a los fondos de remesas. El importante estudio sobre el vínculo entre la migración y el desarrollo realizado por Nyberg-Soernsen y otros en 2002 señaló que “las remesas representan el doble de la ayuda internacional y son destinadas de manera efectiva a los pobres” (Nyberg-Soernsen y otros: 5, traducción libre).

70. Estos hallazgos han obtenido el consenso general de la comunidad internacional en el sentido de que la migración puede actuar como una fuerza positiva para el desarrollo. Además, los resultados de otras investigaciones han revelado que las estructuras de poder económico asociadas con el desarrollo impulsado por las remesas puede, por consiguiente, tener un impacto significativo en la conformación de las estructuras de los Estados en proceso de recuperación de un conflicto (Ratha (2003); Fagen (2006)). La migración ofrece oportunidades para que las personas tengan acceso a medios de vida sostenibles que del todo no existen en la comunidad de origen, lo cual ha llevado a Nyberg-Sorensen y Van Hear a argumentar que “el recurso más importante para el desarrollo de los países menos desarrollados (PMD) es la conexión de las personas por medio de redes transnacionales” (Nyberg-Soernsen y otros: 24, traducción libre).

71. El Banco Mundial estima que, a pesar de la recesión mundial actual, las remesas que se envían a los países en vías de desarrollo ascenderán a un total de 290 mil millones de dólares. El Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido no es el único actor que promueve los programas de desarrollo de los donantes que reconocen que “la migración puede contribuir de manera positiva a la reducción de la pobreza y al desarrollo (DFID (2007)); Banco Mundial (2009)). Asimismo, la migración no sólo contribuye de forma económica al desarrollo sino que los migrantes también pueden “aportar nuevas destrezas y perspectivas de vida, ya sea que retornen o no a su país de origen” (Nyberg-Soernsen y otros: 10).

72. Aunque es importante no adoptar perspectivas demasiado simplistas del impacto que tiene la migración en las comunidades de origen (algunas de las posibles deficiencias -como la dependencia de remesas, el aumento de la desigualdad, las tensiones intracomunitarias, y la disminución de la responsabilidad política- se discutirán en la Parte II), esta breve reseña confirma el hecho de que la movilidad puede desempeñar un papel crucial en la repatriación y la reconstrucción, facilitando los procesos de desarrollo más amplios y el acceso a mejores oportunidades sociales y económicas.

73. No obstante, cabe señalar que la movilidad trasciende la migración, pues es un medio para lograr el fin que representan las remesas socioeconómicas. La movilidad es en efecto un bien que se debe proteger como tal. En un reciente informe emitido por el PNUD sobre la relación general que existe entre la movilidad y el desarrollo humano, de Haas argumentó que la movilidad se debe comprender como “una libertad fundamental en sí que fortalece las

capacidades”, además de que propicia la autogestión (de Haas y otros (2009): 1 y 2). El ACNUR reconoce la libertad de movimiento como “un principio que se encuentra consagrado en el ordenamiento jurídico internacional de los derechos humanos” (ACNUR (2009e) traducción libre).

74. De igual forma, la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que “toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado... Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país” (Naciones Unidas (1948): artículo 13). Aunque el artículo 13 subraya las dificultades que implica lograr un equilibrio entre el derecho al movimiento humano y la expresión de la soberanía del Estado mediante el control de la entrada de migrantes a su territorio, resulta evidente que la libertad de movimiento –aun cuando ésta se vea limitada por los intereses políticos de los Estados- se debe considerar como una libertad humana fundamental para la protección de la “dignidad humana inherente” (Naciones Unidas (1948): preámbulo).

75. Por lo tanto, la protección y el mejoramiento de la movilidad de los refugiados (dentro del ámbito de la ley) constituye una tarea esencial que debe emprender el ACNUR. La necesidad de la movilidad resulta aún más compleja en el caso de la repatriación. Cuando se reconoce la libertad de movimiento como un derecho humano se reconoce también la importancia de que debe ser el refugiado quien elija el “hogar” de retorno en vez de concebir el lugar de retorno como el producto de una serie de expectativas u obligaciones impuestas por la comunidad internacional.

76. La protección de la movilidad debe considerarse como un objetivo primordial del régimen internacional de los refugiados y no como un medio secundario de las soluciones duraderas que permite sortear de alguna manera los problemas provocados por las limitadas opciones de reasentamiento o por el retorno de los refugiados a Estados frágiles. Esta afirmación no es tan radical como se podría suponer en primera instancia. Después de todo, los pasaportes Nansen -que es el documento de identidad otorgado a los refugiados antes de la creación del ACNUR y que fue creado por la Liga de las Naciones en las décadas de 1920 y 1930- tenían como propósito inicial facilitar la libertad de movimiento de los refugiados a través de las fronteras internacionales que iban en busca de oportunidades de empleo viables (Skran (1995)). Con el surgimiento del discurso contemporáneo que vincula la protección de los refugiados con la movilidad, la migración y la garantía de medios de vida sostenibles socioeconómicos se podría estar retomando de lleno un principio fundamental de los regímenes de protección iniciales.⁵

77. La movilidad como parte de la repatriación puede implicar acciones que integren o combinen los procesos de repatriación con oportunidades que permitan el acceso a canales de migración regular laboral, o bien, a la residencia temporal o permanente en la comunidad anfitriona. Se puede pensar que la repatriación móvil podría ser el precursor del retorno físico

⁵ Considerando este aspecto de la historia, resulta interesante examinar la razón y el momento en que se dio el giro hacia el discurso “contra la movilidad”. Aunque esta interrogante ha recibido poca atención, una posible explicación podría encontrarse en la evolución del ACNUR y de sus organismos antecesores después de la Segunda Guerra Mundial cuando millones de personas en Europa eran desplazados internos (personas físicamente desplazadas por el conflicto) y no refugiados, y quienes requerían, por lo tanto, únicamente asistencia material para retornar a sus países de origen. De manera alternativa, el giro hacia la anti-movilidad pudo haber ocurrido luego de la descolonización y como respuesta a la adopción de controles más rigurosos de la migración internacional.

posterior después de la reconstrucción, o bien, podría representar una solución duradera en sí mediante la cual se amplía una comunidad política de un estado para incluir a los miembros transnacionales y pertenecientes a una diáspora.

78. Las posibles formas que puede adoptar la movilidad en el proceso de repatriación se discutirán en mayor detalle en la Parte II del presente documento. Sin embargo, lo que sí queda claro es que el acceso a la movilidad se debe comprender como un componente fundamental de cualquier enfoque de protección de los refugiados, así como un medio que facilita el goce de los derechos de los refugiados y como una libertad importante en sí. Durante los últimos tres años, la política del ACNUR ha comenzado a reflejar justamente estas consideraciones.

La movilidad, las soluciones y el ACNUR

79. El reconocimiento del valor que tiene la movilidad en las prácticas de repatriación refleja el giro significativo que ha experimentado el ACNUR desde 2006 a favor de la aceptación de la movilidad y su incorporación dentro del marco de soluciones duraderas. Los documentos de políticas emitidos durante los últimos tres años han subrayado de forma reiterada el valor potencial que podría tener la movilidad en un replanteamiento de las soluciones duraderas que contemple los nuevos desafíos y complejidades, principalmente en lo que respecta a las poblaciones de individuos en situaciones de refugiados prolongadas y en los casos en que las causas políticas de la huida puedan estar también vinculadas con las necesidades económicas de la migración continua, la cual podría ser provocada, por ejemplo, por la fragilidad estatal endémica (como es el caso de Zimbabue o Afganistán).

80. A la fecha, el ACNUR ha presentado en gran medida la movilidad en términos del posible acceso que ésta pueda brindar a los canales de migración laboral. En el Plan de Acción de los 10 puntos sobre la protección de los refugiados y la migración mixta, publicado en enero de 2007, se sugirió que “más allá de las soluciones duraderas clásicas, oportunidades de migración legal podrían constituirse en una alternativa complementaria para algunos refugiados” (ACNUR (2007): párrafo 7).

81. Esta idea fue profundizada en un documento de trabajo elaborado para el Diálogo del Alto Comisionado sobre los desafíos en materia de protección realizado en diciembre de 2007. El ACNUR señaló los posibles beneficios que esta visión podría representar tanto para el Estado anfitrión como para el Estado de origen si a los refugiados se les permite permanecer en el Estado de asilo incluso después de que haya desaparecido su causa original de huida:

...al vivir y trabajar en el extranjero, dichas personas efectivamente pueden reducir la competencia por los puestos de trabajo y otros recursos escasos en sus países de origen y así contribuir al proceso de construcción de la paz. En lo que respecta a los países de asilo, la presencia de refugiados... puede representar una valiosa contribución al crecimiento y la productividad de las economías locales y nacionales (ACNUR (2007a): párrafo 51).

82. En junio de 2009, el Departamento de Servicios de Protección Internacional emitió un comentario adicional sobre la protección de los refugiados y la migración mixta, en el cual se subrayó de forma explícita el papel que podría desempeñar la migración internacional en la satisfacción de las necesidades de los refugiados que se encuentran ubicados en Estados

frágiles: “en el contexto de la globalización y en un momento en que muchos países anfitriones o de origen que se encuentran en una etapa de post-conflicto no pueden ofrecer trabajos ni medios de vida sostenibles adecuados...la migración legal a un tercer país podría representar una alternativa, ya sea a corto plazo o de forma permanente” (ACNUR (2009c) 125, traducción libre).

83. Hay otros documentos de políticas que también han hecho hincapié en la libertad de movimiento y la movilidad de los refugiados como aspectos importantes y positivos que contribuyen con la protección de estas personas, sobre todo cuando estos aspectos están vinculados con las soluciones duraderas. Como se ha mencionado, la Política sobre el Retorno y la Reintegración de 2008 afirma que se debe proteger la libertad de movimiento y que no se debe hacer ningún intento por retener a las poblaciones de repatriados dentro de las comunidades de origen.

84. La Política de Refugiados en Zonas Urbanas de septiembre de 2009 también subraya la importancia del movimiento en estos mismos términos y señala la necesidad de que las soluciones se fundamenten en la capacidad de brindar “protección efectiva”:

Un refugiado que no pueda vivir en condiciones dignas y decentes, y que no tenga posibilidades reales de encontrar una solución duradera en el país de asilo, o por medio de éste, dentro de un plazo razonable no se puede considerar como alguien que ha encontrado protección efectiva. El desplazamiento secundario también se puede justificar cuando un refugiado se desplaza en busca de su reunificación con miembros de la familia inmediata que no pueden reunirse con esa persona en el primer país de asilo de ésta, y cuando un refugiado se desplaza porque tiene vínculos estrechos con el país de destino. (ACNUR (2009e): párrafo 155).

85. El interés del ACNUR en la movilidad como parte de un marco de soluciones duraderas está sin duda vinculado con el Marco Afgano de Soluciones Integrales a partir del año 2003 (ACNUR (2003)), así como con sus experiencias recientes en el uso del Protocolo de ECOWAS sobre la libre circulación para atender a las poblaciones remanentes de Liberia y Sierra Leona que se encuentran en los Estados anfitriones de África Occidental (Adepoju y otros (2007)).

86. No obstante, en la realidad, son pocos los intentos que se han hecho más allá de estos casos por promover el reconocimiento del valor potencial que tiene la movilidad en el ámbito de protección de los refugiados, y en las declaraciones generales de políticas de manera que se logre comprender la función que desempeña la movilidad en los procesos de repatriación y de retorno. En la Parte II de este documento se presentan algunas sugerencias sobre los posibles marcos que se pueden adoptar para la implementación de este principio.

3. Reconstrucción de la repatriación

87. Es evidente que el éxito de la repatriación masiva está vinculado de forma inextricable con los complejos procesos que sustentan la reconstrucción en situaciones de post-conflicto y viceversa. No obstante, el análisis de las prácticas contemporáneas de repatriación y reconstrucción que se hizo en la Parte I revela que es sumamente difícil lograr un equilibrio entre la urgente necesidad de procurar el rápido retorno de los refugiados y la realidad de la lentitud de los procesos tentativos de construcción de la paz. En 2006, el Alto Comisionado del ACNUR, Antonio Guterres, destacó la difícil relación simbiótica que existe entre los procesos de repatriación y los procesos más complejos de la reconstrucción en situaciones de post-conflicto, al referirse sobre la posibilidad del retorno duradero de refugiados a Sudán del Sur.

88. Resulta difícil mantener la continuidad de los retornos de poblaciones de gran escala cuando se detiene el desarrollo y aumenta la inestabilidad. Cuando se cuenta con los recursos adecuados y se fomenta la construcción de instituciones y la reconciliación, las sociedades pueden surgir de nuevo, se pueden reactivar los conflictos, y los civiles pueden volver a ser objeto del desplazamiento forzoso... [No obstante] vemos con más frecuencia que la participación de los [refugiados] es necesaria para consolidar tanto la paz como la recuperación económica después de los conflictos. Asimismo, la paz y la recuperación sostenibles son necesarias para garantizar la repatriación de los refugiados. Sin embargo, el retorno de los refugiados también resulta esencial para garantizar la paz y la recuperación de forma permanente (Guterres (2006) traducción libre).

89. Sin embargo, existen grandes dudas sobre si el retorno físico de los refugiados es realmente crucial para garantizar el éxito de las etapas iniciales de reconstrucción en situaciones de post-conflicto. Lo que sí es necesario es restablecer el vínculo entre el Estado y las diásporas de refugiados con el fin de fortalecer la legitimidad de la soberanía que por lo general reclaman los Estados en situaciones de post-conflicto para que éstos puedan ejercerla en nombre de la población nacional y otorgar los derechos políticos correspondientes a sus ciudadanos, así como otorgar acceso a los refugiados a esos derechos políticos.

90. Es evidente que esta “repatriación” política, que es un proceso de incorporación nacional, es esencial para garantizar la construcción sostenible de la paz. La fragilidad que caracteriza a la mayoría de los estados frágiles implica que, cuando se estimula a los repatriados a buscar medios de vida sostenibles móviles,, es posible que disminuya la presión que se ejerce sobre la frágil infraestructura del Estado, además de que esta medida contribuye no sólo a financiar la reconstrucción sino también a propiciar una mayor autonomía individual, y ofrecer mayores oportunidades para tales “repatriados”, a la vez que su retorno físico queda pendiente para una etapa posterior más estable del proceso de consolidación de la paz.

Repatriación móvil de facto

91. Estas observaciones surgen al examinar las prácticas propias de los refugiados-repatriados. Se ha demostrado que el modelo de “retorno” que consiste en un proceso unidireccional de traslado de un Estado anfitrión a la comunidad de “origen” no refleja la realidad del proceso de búsqueda de soluciones de los refugiados.⁶ Turton y Marsden, por ejemplo, sugieren que al menos 200,000 de los refugiados que fueron “repatriados” a Afganistán en 2002 habían abandonado el país para finales de ese mismo año (Turton y Marsden (2002)).

92. Esta situación no fue simplemente una reacción a las dificultades que los refugiados enfrentaron al regresar a un Estado frágil (aunque éstas sí desempeñan una función importante), sino que la situación también reveló que los refugiados repatriados seguían patrones de migración estacional, o bien, que decidían regresar a Irán y a Pakistán para aprovechar mejores oportunidades de trabajo (luego de haber recibido los paquetes de asistencia de repatriación). En estos casos, la decisión de abandonar Afganistán no se debe considerar como una huida o desplazamiento espontáneo sino como una decisión socioeconómica racional. Asimismo, el hecho de que su retorno físico no fuera permanente no debe dar cabida a la idea de que los refugiados no participaron en los procesos de repatriación y reconstrucción por medio de la migración circular y el envío de remesas.

93. En su estudio sobre la migración de retorno a Somalilandia, Nyberg-Sorensen confirma estas observaciones al considerar que la repatriación, en particular la de la diáspora más grande y con mayor educación, implica la repatriación “escalonada” o “recurrente” (Nyberg-Sorensen (2004): 15). La repatriación “escalonada” supone la división de las unidades familiares, ya que un miembro de la familia (por lo general un hombre jefe de hogar) es el que retorna y el resto de la familia permanece en la comunidad anfitriona hasta que se restablezca la seguridad en el Estado de origen.

94. Esta misma situación se ha reflejado en los patrones de retorno de los afganos, ya que los repatriados permanecen en Afganistán para trabajar en los esfuerzos de reconstrucción (exigiendo salarios más altos equivalentes a los de Pakistán) mientras que el resto de la familia se queda residiendo en Pakistán (Grupo Internacional de Crisis (2009)). Se debe señalar que en Afganistán se ha observado la forma contraria de efecto económico racional entre los migrantes menos calificados. Monsutti ha señalado que es probable que esos trabajadores afganos procuren el regreso de sus familias a su comunidad de origen para buscar el apoyo de redes de parientes antes de pasar a formar parte de las afluencias migratorias transnacionales circulares o estacionales fuera de las fronteras del Estado (Monsutti (2008)).

95. Sorensen considera a los repatriados “recurrentes” en términos del fracaso y los describe como aquellos que:

...después de tratar de regresar a su Estado de forma “permanente”, deciden volver a Europa o a Norteamérica ya sea porque no han logrado renovar su contrato laboral en la “industria del desarrollo”, porque sus iniciativas empresariales han fracasado, o porque no han logrado convencer a las familias que pertenecen a la diáspora más grande para que se vayan con ellos (Nyberg-Sorensen (2004): 15, traducción libre).

⁶ Para mayor información sobre las soluciones de autogestión de los refugiados, véase: *Extensión de la Protección?* (Long (2009a)).

96. En la actualidad, las prácticas de repatriación de refugiados por lo general no permiten el retorno “escalonado” en virtud de los procesos regulares. Por lo general es muy poco probable que se dé el retorno regularizado a una comunidad anfitriona cuando el retorno físico no garantiza el acceso a medios de vida sostenibles adecuados. Sin embargo, algunas innovaciones recientes han permitido reflejar de forma más eficaz el hecho de que la repatriación no siempre resulta efectiva para los refugiados, sobre todo en sociedades frágiles y en situaciones de post-conflicto.

97. Como ejemplo de lo anterior, se puede citar la Ley de Repatriación de Dinamarca que fue aprobada en el año 2000, la cual brinda a los refugiados reconocidos que han sido repatriados la oportunidad de cambiar de decisión y regresar a Dinamarca en un plazo de un año a partir del momento de su repatriación. Desde el año 2000, 306 iraquíes han decidido repatriarse y 73 decidieron finalmente no permanecer en Irak para regresar a Dinamarca (Riiskjaer y Nielsson (2008): 1).

98. Otra medida que se adoptado ante el retorno “escalonado” de la diáspora de refugiados con mayor nivel de educación tiene como objetivo aprovechar las posibles contribuciones que puedan hacer al proceso de reconstrucción los refugiados que ya han encontrado una “solución duradera” por medio de la naturalización o la doble ciudadanía. Ha habido un crecimiento significativo en la cantidad de programas formales orientados a promover los retornos a corto plazo a sociedades en proceso de reconstrucción. Estas visitas permiten que los miembros educados y calificados de la diáspora contribuyan con la reconstrucción a pesar de que sea muy poco probable que regresen al país de forma permanente.

99. Este tipo de “repatriación” procura beneficiar tanto al refugiado como a la comunidad de origen al vincular la identidad “antigua” con la “nueva”. Entre los ejemplos recientes de programas dirigidos específicamente a poblaciones de las diásporas que han sido desplazadas por conflictos figuran el Directorio Afgano de Conocimientos Especializados del Banco Mundial y los programas de retorno de afganos calificados de la OIM (Jazayery (2002); AISK (2003); OIM (2005)).

100. Hay otras formas de “repatriación” flexible que implican una simple asociación entre el retorno y las soluciones duraderas. Por ejemplo, algunos miembros de la diáspora de refugiados iraquíes se pueden caracterizar como repatriados “viajeros” transfronterizos que permanecen en Jordania, Líbano o Siria, pero que hacen visitas periódicas a Irak para recaudar ingresos, inspeccionar tierras o visitar a sus familias (Crisp y otros (2009)). Asimismo, de Waal ha observado comportamientos similares entre los desplazados internos en Darfur donde los campamentos son utilizados como “dormitorios” seguros por los desplazados internos que continúan participando en la vida rural (de Waal (2009)).

101. Todos estos análisis revelan con claridad que la relación entre el retorno y la reconstrucción es sumamente compleja y difícil de definir. Es evidente que existen muchas formas de “retorno” que pueden contribuir con la reconstrucción, y para muchos refugiados, la movilidad parece ser un aspecto crucial que forma parte de cualquier estrategia de repatriación sostenible en situaciones de post-conflicto.

102. Es difícil discrepar con Nyberg-Sorensen cuando en una de sus conclusiones afirman que “las llamadas soluciones duraderas no están limitadas ya sea a la integración o la repatriación, sino que se pueden combinar las dos en forma de estrategias duraderas transnacionales, transregionales o translocales” (Nyberg-Sorensen (2004): 21, traducción libre).

Esto respalda la afirmación de que “el retorno sostenible” puede implicar la movilidad continua entre las fronteras y dentro de ellas” (Stepputat (2004) traducción libre).

103. No obstante, cabe cuestionarse de qué manera una mayor movilidad puede aumentar las posibilidades de retorno sostenible y la reconstrucción en situaciones de post-conflicto. De igual forma, cabe preguntarse cuál es la función apropiada, en caso de haberla, que debe desempeñar la comunidad internacional en la protección de dicha movilidad. Hay cuatro suposiciones que parecen sustentar tanto el interés de los investigadores en la movilidad como el uso que los refugiados hacen de ella.

104. En primera instancia, una mayor movilidad ofrece oportunidades para promover mayores flujos de remesas. En segundo lugar, la mayor libertad de movimiento también permite conservar las destrezas profesionales en los Estados donde los refugiados profesionales pueden tener acceso a la infraestructura necesaria para realizar trabajos o recibir capacitación para luego, por medio del retorno, transferir estas destrezas a sus comunidades de origen en forma de “aporte intelectual”. En tercer lugar, la construcción de una diáspora económica permite utilizar las presiones políticas transnacionales para crear nuevas formas políticas de gobernanza responsable. En cuarto lugar, la incorporación de la movilidad incrementa la autonomía de los refugiados de decidir sobre la manera en que habrán de responder a las necesidades políticas, sociales, culturales y económicas.

105. Los repatriados móviles pueden regresar después de forma física una vez que han contribuido a distancia con la reconstrucción, o puede darse el caso de que algunos encuentren en definitiva una “solución” en la doble ciudadanía o en la naturalización. Sin embargo, conviene destacar sobre todo que la aceptación de un movimiento conceptual basado en la movilidad permite a la comunidad internacional distanciarse del enfoque basado en el “todo o nada” que tradicionalmente ha gobernado el retorno para avanzar hacia un enfoque más holístico y equilibrado para las soluciones duraderas.

106. No obstante, es importante investigar con mayor profundidad las suposiciones que sustentan dichas aseveraciones. Conviene, en particular, determinar cuál es la función que desempeñan las remesas de los refugiados como medio para apoyar la reconstrucción en situaciones de post-conflicto. Asimismo, se debe determinar de qué manera está vinculada esta función con las posibilidades de retorno sostenible. También cabe preguntarse cuáles son las funciones sociales y políticas que desempeñan los “repatriados” circulantes en la reconstrucción y si estas funciones conducen a la reconstrucción sostenible. Más importante aún, se debe determinar cuál es el impacto que pueden tener estas nuevas formas de “retorno” enfocadas en la migración en la vida de los “repatriados circulantes”.

Remesas

107. Durante los últimos años, la comunidad internacional ha reconocido el valor de las remesas como medio de apoyo para el desarrollo. En 2009, el Banco Mundial estimó que el flujo total de remesas enviadas a los países en desarrollo fue de \$290 mil millones y destacó la resistencia de los flujos de remesas ante la recesión económica mundial (Banco Mundial (2009)). El potencial que tienen las remesas para contribuir con los programas de desarrollo ha sido acogido con beneplácito por los Estados donantes (p.ej.: DFID (2007)). Sin embargo, los investigadores han advertido de forma reiterada que los Estados no deben asumir que el

desarrollo impulsado por las remesas puede llegar a disminuir la salida de migrantes (p.ej.: Nyberg-Sorensen y otros: 5).

108. No obstante, las remesas se consideran actualmente un componente clave de los programas de desarrollo y además se estima que son: “considerablemente más elevadas que la ayuda para el desarrollo y al menos destinadas de manera efectiva a los pobres tanto en los países en desarrollo afectados por conflictos como en los países estables en desarrollo” (Nyberg-Sorensen (2004): 11, traducción libre).

109. La gran mayoría de las investigaciones relacionadas con las remesas no han considerado la dinámica particular que podría afectar las remesas de los refugiados, mucho menos el impacto que tienen las prácticas relacionadas con las remesas en la posibilidad del retorno de los refugiados. Es evidente que existen algunas diferencias importantes entre el envío de remesas de refugiados y de migrantes. La diferencia más clara es que, aunque los refugiados pueden llegar a convertirse en emisores de remesas, esto no constituye el motivo principal que los impulsa a abandonar sus comunidades de origen.

110. Por otra parte, la gran mayoría de los refugiados no envían remesas. Hay evidencias de Kenya y Ghana en el sentido de que una cantidad significativa de refugiados, en particular aquellos en situaciones prolongadas, dependen en efecto de las remesas que reciben (Lindley (2007); Omata (2009)). Sin embargo, hay cada vez más estudios que se enfocan en el papel que desempeñan las remesas en situaciones de crisis y conflicto (p.ej.: Fagen (2006); Lindley (2009)) y que tienen importantes repercusiones en la vinculación de la movilidad, la repatriación y la reconstrucción.

111. Un hallazgo general sobre la repatriación que tiene particular relevancia para nuestra inquietud sobre el papel que puede desempeñar la movilidad en la promoción de la repatriación y reconstrucción sostenibles es que el desarrollo impulsado por las remesas puede en realidad aumentar la desigualdad económica intracomunitaria. Como ha afirmado van Hear, el ámbito de movilidad de un migrante o refugiado está correlacionado en gran medida con la condición social y económica que tiene en su comunidad de origen (van Hear (2004)).

112. La movilidad depende de la clase social: “la movilidad a larga distancia es cada vez más exclusiva de quienes pueden pagar las elevadas tarifas que cobran los agentes de migración” (Koser y van Hear (2003): 8, traducción libre). Esta aseveración ha sido confirmada por una serie de informes de campo recientes que realizó un investigador con refugiados liberianos en Ghana. Estos informes sugieren que son principalmente los miembros de la élite (en este caso el particular grupo cultural de americanos-liberianos) los que tienen acceso a las oportunidades de migración y reasentamiento y quienes, por lo tanto, tienen la capacidad de transferir remesas (Omata (2009)). Este sesgo fundado en la clase social y relacionado con el flujo de remesas, puede incrementar las desigualdades e incluso otras tensiones étnicas o de grupos no sólo dentro de las poblaciones de refugiados sino también entre los refugiados y los habitantes usuales que permanecen en las comunidades, lo cual tiene repercusiones obvias sobre las posibilidades para promover la reconciliación por medio de la reconstrucción y del “retorno” de los refugiados.

113. Las desigualdades también pueden ampliarse entre diferentes sectores de una población de un Estado frágil debido a que las remesas son en gran medida dirigidas a destinatarios privados y a grupos familiares. Aunque las remesas pueden contribuir a asegurar los medios de vida sostenibles de quienes tienen acceso a las remesas personales, y pueden

prevenir un mayor desplazamiento en tiempos de conflicto, la desigualdad de acceso a los fondos de remesas implica que esos beneficios no se distribuyen de forma equitativa.

114. Esta situación es más evidente si se considera que se ha demostrado que en las sociedades afectadas por el conflicto las remesas suelen utilizarse para satisfacer las necesidades diarias de subsistencia, así como para brindar acceso a servicios como la atención de la salud y la educación en vez de invertirlos en infraestructura o proyectos de desarrollo que podrían beneficiar a grupos de personas más numerosos (Koser y van Hear (2003): 7). Es claro también que esta negligencia o incapacidad de invertir en proyectos de más largo plazo deja de ser un obstáculo una vez que se inicia la reconstrucción.

115. Los proyectos comunitarios y las asociaciones comunales sirven como ejemplo de la manera en que se pueden utilizar las remesas para promover proyectos de desarrollo más productivos, como es el caso de los jóvenes tameses en Francia, quienes recaudan fondos para la educación secundaria de los refugiados de Sri Lanka (Sriskandarajah (2002): 305). Sin embargo, es un hecho que las remesas por lo general funcionan como un bien privado, por lo que el Banco Mundial ha recomendado que “los gobiernos deben tratar las remesas como cualquier otra fuente de ingreso privado. Dado que las remesas son transacciones privadas, no se deben considerar como sustituto de los flujos de deuda o de ayuda” (Banco Mundial (2009)).

116. No obstante, las remesas constituyen un aporte significativo e incluso vital para las familias, las comunidades y los Estados que están en proceso de recuperación de una crisis o conflicto. Por ejemplo, el estudio de Lindley sobre la forma en que se distribuyeron las contribuciones de la diáspora somalí revela que esta diáspora envió un promedio de \$3,110 al año a las redes familiares, y que las transferencias comunitarias y de inversión aumentaron el total del monto enviado a un promedio de \$4,440 (Lindley (2009)). Esta situación podría constituir un recurso vital durante las interrupciones del conflicto y puede contribuir de manera significativa durante la etapa inicial de la reconstrucción. No obstante, aún no se sabe con certeza si los aportes que se hacen a la reconstrucción contribuyen de forma inmediata a mejorar las posibilidades para el retorno físico de los refugiados remitentes.

117. El estudio de Lindley también señala que “a muchos refugiados que tienen vínculos familiares en las áreas más estables de las regiones somalíes les gustaría regresar de forma permanente; sin embargo, muy pocos lo hacen por varias razones, entre ellas por el hecho de que quienes regresan llegan a depender de las remesas” (Lindley (2009): 1328, traducción libre). Los Estados también pueden promover de forma activa la migración aun cuando promuevan de forma simultánea la “repatriación” financiera y social continua.

118. Por ejemplo, desde la independencia de su país, a la diáspora de Eritrea se le ha pedido contribuir al Estado con el dos por ciento de sus ingresos a manera de “impuesto compensatorio” (Koser y van Hear (2003): 15). De igual forma, El Salvador ha desempeñado un papel crucial en el proceso de cabildeo para procurar aumentar la protección temporal que se brinda a algunos salvadoreños en los Estados Unidos desde 2001. El gobierno salvadoreño también brinda asistencia legal a quienes soliciten asilo a pesar de que el país ha tenido que recuperarse de la guerra civil durante dos décadas. Las políticas del Estado reflejan el hecho de que, para 1998, el 15 por ciento de los hogares salvadoreños recibían \$1.34 mil millones en remesas (Gammage (2007); Koser y van Hear (2003)).

119. La mayor movilidad de los refugiados puede conducir a un mayor acceso a las remesas y puede mejorar las posibilidades de lograr una reconstrucción sostenible (al menos en los niveles sub-estatales). Sin embargo, de esta evidencia se deduce que estos avances no necesariamente mejoran las posibilidades de retorno físico. No obstante, tal y como lo señalaron algunos investigadores en el año 2002: “el retorno físico no es la única manera de integrar a los refugiados en la reconstrucción post-conflicto” (Koser y van Hear (2003)).⁷

120. Cuando se vincula la repatriación con la movilidad y se da menos prioridad al retorno como solución, se contribuye a promover la autonomía de los refugiados y a brindar seguridad a la comunidad en general. No obstante, también es necesario reconocer el hecho de que la dependencia de las remesas que obstaculiza las posibilidades del retorno de los refugiados no es un aspecto del todo positivo. Sin embargo, esta situación podría ser un indicativo de la abdicación de responsabilidades internacionales de mayor envergadura con el fin de contribuir con la recuperación en situaciones de post-conflicto.

121. Como señala Lindley: “desde la perspectiva de una diáspora, es evidente que hay alguien en algún lugar que debe asumir las consecuencias, lo cual es un hecho que con frecuencia pasa inadvertido en la literatura sobre migración, ya que ésta se enfoca de forma excesiva en el país de origen de los migrantes” (Lindley (2009): 1330, traducción libre). Dado que la prioridad del ACNUR es velar por la protección de los refugiados en vez de buscar el medio más eficaz para procurar la reconstrucción sostenible, es necesario tomar en cuenta seriamente esta consideración. La posibilidad de la “repatriación” móvil no debe contribuir a obstaculizar aún más la capacidad de los refugiados de ejercer su “derecho físico al retorno” cuando el refugiado así lo desee.

Las limitaciones de la repatriación en ausencia del retorno

122. La creación de una forma de repatriación que no implique el retorno físico puede contribuir a mejorar la calidad de la protección que se brinda a los refugiados, ya que se fomenta su autonomía y su acceso a medios de vida sostenibles dignos. Asimismo, se mejoran las posibilidades del retorno voluntario y sostenible, además de atender no sólo las necesidades individuales sino también las comunitarias por medio de aportes más efectivos a los esfuerzos de reconstrucción. A continuación se presenta un posible marco para la implementación de la repatriación móvil.

123. Antes de esbozar la forma en que se puede incorporar la movilidad en los marcos de repatriación, es preciso reconocer las limitaciones que pueden afectar la repatriación cuando se realice en ausencia del retorno físico y cuando ésta se entienda como la reanudación de la ciudadanía y la vinculación continua con la comunidad.

124. Ya se han discutido algunas de las posibles desventajas que ofrece este escenario, en particular las posibles repercusiones que puede tener la sobre-dependencia de las remesas en las posibilidades de reconciliación comunitaria y en la capacidad propia de los refugiados de

⁷ Se ha hecho mucha investigación en el ámbito de las relaciones políticas, sociales y económicas transnacionales que podrían contribuir a vincular las diásporas con sus “países de origen”. Sin embargo, este aspecto trasciende el alcance del presente documento ya que éste se enfoca en el valor que puede tener la movilidad para que los refugiados tengan acceso a la repatriación sostenible.

regresar a sus comunidades de origen. Sin embargo, se deben contemplar además dos riesgos políticos importantes: el hecho de que la participación de largo plazo de la diáspora en la reconstrucción política sin retorno puede debilitar la responsabilidad del Estado, y el hecho de que una mayor movilidad puede en efecto menoscabar las estructuras estatales en vez de fortalecerlas.

125. Es probable que los refugiados que forman parte de las diásporas occidentales -como los miembros de las comunidades afganas, las de los tamiles de Sri Lanka o las de los tutsis ruandeses en América del Norte y los Estados Unidos- tengan los recursos y las destrezas que favorezcan su vinculación continua con sus Estados de origen, y que dicha vinculación resulte muy atractiva para los Estados débiles que están en proceso de recuperación y que carecen de recursos e infraestructura. En vista del componente social que caracteriza a la movilidad de los refugiados, es posible que estos grupos hayan tenido un nivel de poder económico y político significativo antes de su huida, como también es probable que hayan acumulado capital, destrezas y conexiones internacionales durante su período de exilio.

126. Asimismo, es poco probable que los antiguos refugiados estén interesados en el retorno físico y permanente a su país de origen al no tener las necesidades políticas, sociales o económicas racionales para hacerlo (véase, p.ej.: Jazayery (2002)). Sin embargo, muchos de ellos procuran participar en la reconstrucción de su Estado “natal” por medio del envío de remesas, de las visitas para “transferir destrezas” y de la participación política. Esta alternativa se puede promover como una forma de “repatriación” que puede resultar de extrema utilidad para impulsar los esfuerzos de reconstrucción.

127. No obstante, se debe señalar que si esta forma de repatriación nunca culmina con el retorno al país de origen, la sostenibilidad del asentamiento político y pacífico puede correr considerables riesgos. Los ciudadanos de una diáspora con frecuencia tienen una idea muy romántica del “hogar” que nunca han visitado, o bien, tienen una “causa” por la que huyeron y están dispuestos a defender (Trabajo de campo en Ruanda; Markowitz y Stefansson (2004)).

128. Por consiguiente, estas personas tienen falsas expectativas sobre la paz y lo que ésta implica. Además, al cuestionar desde lejos el fundamento que sustenta la construcción de la paz, sin tener que sufrir las consecuencias directas del proceso, pueden actuar más bien en detrimento de los procesos de reconciliación. Se ha afirmado, por ejemplo, que la población tamil de Sri Lanka del Reino Unido continuó financiando y brindando apoyo político al grupo insurgente de los Tigres de Liberación de la Tierra Tamil (LTTE, por sus siglas en inglés) sin reconocer la totalidad de los costos de la guerra civil. Tras la derrota del LTTE en 2009, los miembros de la diáspora se manifestaron “ignorando la horrorosa situación que afectaba a los civiles al propugnar el interés político de los Tigres” (Sriskandarajah (2002, traducción libre); Rajasingam (2009)).

129. Aun cuando los refugiados de la “élite” decidan regresar, su decisión no es suficiente para promover la integración. Hay muchas evidencias que revelan que los motivos que impulsan a esos repatriados a regresar son vistos con cinismo y se cuestiona su compromiso con el fortalecimiento de la capacidad nacional, sobre todo en los casos en que los repatriados ostentan la ciudadanía de otro Estado, lo que les permite no sólo la movilidad económica sino también política.

130. En Afganistán, por ejemplo, el Grupo Internacional de Crisis ha informado que los afganos extranjeros que trabajan con organismos internacionales son “a menudo acusados de ser atraídos por los altos salarios...y no por un compromiso de largo plazo con el futuro de su

país...” Ellos dejan a sus familias en Occidente, invierten en Occidente mientras velan porque su pasaporte extranjero esté siempre a su alcance” (Grupo Internacional de Crisis (2009): 10).

131. En Somalilandia, las entrevistas realizadas por Sorensen han registrado sentimientos similares: “quienes regresan siempre tienen un pie en el exterior y vienen aquí sólo para ganar dinero. Todos los somalíes son individualistas. Todos luchan por sí mismos”. (Nyberg-Sorensen (2004): 21, traducción libre).

132. Estos comentarios reflejan las tensiones que existen entre el modelo individualista y el modelo comunitario de desarrollo. Sin embargo, también ponen en evidencia las limitaciones que tienen los beneficios de la “repatriación” como un proceso móvil de reconexión que podría involucrar a personas con doble ciudadanía sin que asuman un compromiso absoluto con su país de origen. Al flexibilizar la “repatriación” móvil para los refugiados y destacar los beneficios que las redes transnacionales pueden representar para los Estados frágiles, es importante que la comunidad internacional impida la posibilidad de que esos Estados sean “capturados” por élites de diásporas que buscan aprovechar las ventajas de la movilidad y la migración sin tener que afrontar los problemas propios de la residencia.

¿Construcción del Estado o fortalecimiento de la comunidad?

133. Las metas de la reconstrucción y la repatriación en situaciones de post-conflicto son por lo general consideradas como parte de los ejercicios de “fortalecimiento del Estado”. Sin embargo, es posible que en los procesos de reconstrucción impulsados por remesas se distribuyan la mayoría de sus beneficios a nivel familiar o comunitario. Aunque estas contribuciones mejoran la situación socioeconómica y la estabilidad dentro de los Estados, es muy improbable que contribuyan de forma directa con el fortalecimiento de las instituciones en el plano nacional.

134. Además, la promoción y protección de redes móviles transnacionales y de estrategias para los medios de vida sostenibles como formas para fomentar el retorno autónomo y sostenible contribuyen a incrementar la resistencia de las familias y las comunidades contra las adversidades que genera la fragilidad del Estado, pero no contribuyen a fortalecerlo; en su lugar, estas acciones proporcionan estructuras sociales y económicas que trascienden las fronteras estatales. Aunque estas estrategias pueden conducir a una mayor estabilidad social y económica en las familias y comunidades, no necesariamente garantizan una mayor integración del territorio estatal ni el fortalecimiento de las instituciones del Estado.

135. Considerando lo anterior, resulta evidente que algunas estrategias móviles de repatriación contribuyen de forma limitada a la construcción del Estado. Sin embargo, la comunidad internacional debería considerar si este “obstáculo” revela en efecto la necesidad de replantear no sólo las metas de la repatriación sino también las metas de la reconstrucción. Muchos Estados frágiles son creaciones históricas artificiales y endebles que no han logrado vincularse con la mayoría de la población de su territorio ni ofrecer una ciudadanía plena ni significativa (Jackson (1990); Grovogui (1996)).

136. Las afluencias de refugiados son a menudo consecuencia de esos fracasos del Estado. Por esta razón, es preciso cuestionarse si los Estados débiles en proceso de recuperación de conflictos civiles intensos son los lugares más adecuados para enfocar los esfuerzos de reconstrucción socioeconómica. De Hass figura entre los expertos sobre migración que han

argumentado que los análisis sobre migración y desarrollo fijan por lo general la atención en los resultados a nivel nacional pero ignoran los beneficios que se hayan podido producir para los individuos que se han valido de la movilidad (de Hass y otros (2009): 20).

137. Este argumento tiene igual validez para la repatriación y la reconstrucción en situaciones de post-conflicto. Mientras Black y Gent insisten con certeza en que la repatriación también se debe entender como una elección individual y en términos del impacto que tiene en la comunidad (Black y Gent (2004)), se debe tener presente que un Estado no es necesariamente sinónimo de comunidad. En las regiones frágiles, la clave para la estabilidad duradera pueden ser las mismas comunidades y no los proyectos de construcción sobre el Estado que no reflejan las realidades políticas, como son los casos de Somalia y Afganistán. La incorporación de la movilidad en la repatriación y el retorno de los refugiados puede, en efecto conducir a un replanteamiento radical de la forma en que concebimos la seguridad humana y la comunidad política.

Un marco para la vinculación de la repatriación, la reconstrucción y la movilidad

138. El valor potencial que tiene la movilidad en la protección de los refugiados, así como sus posibles deficiencias, resultan sin duda claros, al igual que la necesidad de replantear las concepciones internacionales que se tienen de la repatriación de manera que ésta no se reduzca únicamente a la práctica del retorno. No obstante, aún persisten varias interrogantes en torno a la viabilidad de dicho concepto y a sus repercusiones sobre la protección.

139. Surge entonces la interrogante de cómo pueden el ACNUR y la comunidad internacional aplicar estas nuevas formas de repatriación. ¿Debe la comunidad internacional participar en la promoción de la movilidad de los refugiados? De ser así, ¿de qué manera debería hacerlo? ¿En qué circunstancias podría la vinculación de la movilidad con la repatriación contribuir a mejorar el carácter “voluntario” del retorno y la repatriación en vez de limitar el acceso de los refugiados a otras soluciones alternativas de integración y reasentamiento local?

140. Las últimas dos preguntas son quizá más fáciles de responder que la primera. La vinculación de la movilidad a la repatriación de los refugiados tiene una obvia resonancia en dos situaciones particulares de refugiados. Por una parte, esta medida puede resultar de particular utilidad para resolver los casos de poblaciones remanentes que forman parte de situaciones de refugiados prolongadas. Por otra parte, puede contribuir a mejorar la capacidad que tienen los Estados frágiles de ofrecer la oportunidad del retorno sostenible aun cuando éstos tengan la disposición y el deseo de procurar la eventual repatriación de los refugiados.

141. Dados los nexos que existen entre las restricciones que se aplican a la migración regular y el uso que hacen los refugiados de formas clandestinas e irregulares del movimiento que a menudo implican riesgos significativos de protección, el reconocimiento y la facilitación de la gestión de los refugiados contribuiría a que el ACNUR cumpla sus deberes de protección con mayor eficacia y a reducir las vulnerabilidades de los refugiados. Por otra parte, si la comunidad internacional en general reconociera formalmente las contribuciones que hacen los refugiados en el proceso de reconstrucción por medio de la movilidad continua se podrían mejorar las posibilidades de lograr la sostenibilidad del Estado y la reconstrucción comunitaria. Sin embargo, surge entonces una interrogante aún más compleja sobre la forma en que debería darse esa participación internacional.

Poblaciones remanentes de refugiados

142. Actualmente se reconoce que algunos refugiados, en particular aquellos que han experimentado el exilio a largo plazo, han nacido en sus comunidades “de acogida” o han establecido fuertes vínculos sociales, económicos y culturales con sus poblaciones anfitrionas. Por lo general, estos refugiados no tiene interés en regresar físicamente a sus hogares, aun cuando hayan desaparecido las condiciones que motivaron la huida y muchos de sus compatriotas hayan decidido retornar físicamente a su país (ACNUR (2008a): párrafo 95).

143. En algunos casos, estas poblaciones pueden reunir los requisitos para optar por la naturalización en virtud de la legislación nacional, o bien, en casos excepcionales, hay países que les ofrecen la oportunidad de acogerse a la naturalización formal, como ocurrió recientemente con los 1,972 burundeses en Tanzania (aunque este proceso como tal ha sido limitado (Fielden (2008); International Refugee Rights Initiative (2009): 6)).

144. Hay, sin embargo, una oposición significativa a la integración local tanto de facto como de jure de los refugiados en varios Estados anfitriones, entre ellos Tailandia, Pakistán, Irán y Kenya. Hay otros refugiados a quienes se les ofrece lugares de reasentamiento en un tercer país. Sin embargo, los lugares de reasentamiento son escasos en comparación con la cantidad de refugiados que el ACNUR considera que requieren de acceso a esta solución, pero aún más en el caso de la cantidad de refugiados que desean incorporarse a los programas de reasentamiento. (Fuentes del ACNUR).

145. Una posible solución para resolver la dependencia constante que tienen estas poblaciones remanentes de la protección internacional podría consistir en promover la reanudación de la ciudadanía en su Estado de origen, y ofrecer al mismo tiempo acceso a la residencia continúa en su comunidad anfitriona.

146. La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS, por sus siglas en inglés) y las recientes iniciativas creadas para ofrecer la solución mencionada a las poblaciones remanentes de refugiados de Liberia y Sierra Leona constituye el mejor ejemplo práctico que existe hasta la fecha sobre cómo utilizar la movilidad para vincular la integración local de facto con la repatriación de jure (véanse Adepoju y otros (2007); Long (2009a)).

147. Nigeria, Sierra Leona, Liberia, ECOWAS y el ACNUR firmaron un acuerdo multipartito en julio de 2007 fundamentado en protocolos preexistentes de libre movimiento que otorgan a todos los ciudadanos de los Estados de ECOWAS el derecho de residir y trabajar en otros Estados de ECOWAS. Según los términos de este acuerdo, Nigeria acordó emitir permisos de trabajo y de residencia por tres años a los miembros de la población remanente de refugiados, y Liberia y Sierra Leona acordaron emitir pasaportes, mientras que el ACNUR por su parte asumiría los costos.

148. En abril de 2009, se emitió el primer grupo de 349 pasaportes para los liberianos que habían decidido permanecer en Nigeria, y luego se emitieron los primeros pasaportes para los refugiados de Sierra Leona en junio de 2009. En estos casos, los refugiados deben acordar de manera explícita aceptar esta oferta como una nueva aceptación voluntaria de acogerse a la protección nacional en su país de origen y el reconocimiento de que ya no requieren protección internacional (ACNUR (2007c)). En el perfil de las Operaciones Regionales del ACNUR de 2010 para Gambia, se ha informado que el Gobierno de Sierra Leona, en colaboración con el ACNUR, ha ofrecido alrededor de 5,600 pasaportes para los antiguos refugiados que desean acogerse a la integración local en sus países anfitriones (ACNUR (2009b)).

149. Esta solución duradera, que brinda a los refugiados residencia regularizada de largo plazo y acceso continuo a los mercados de trabajo en las comunidades anfitrionas, permite aplicar una forma de “repatriación” que no requiere el retorno. Al recuperar la ciudadanía, los refugiados se reincorporan a la estructura estatal nacional mediante la cual se regula el acceso normal a los derechos humanos fundamentales, por lo que dejan de requerir protección internacional. Es importante recalcar el hecho de que a los refugiados no se les obliga abandonar el “hogar” que han creado durante el exilio para alcanzar esta meta.

150. Mientras que para algunos refugiados la repatriación sin retorno puede representar la “segunda solución óptima” que ofrece medios para regularizar el auto-asentamiento de facto en ausencia de la posibilidad de optar por la naturalización formal, es importante señalar que otros refugiados pueden de hecho preferir como solución esta combinación de repatriación política que ofrece la residencia física continua en la comunidad anfitriona.

151. Como han señalado Adepoju y otros, a muchos refugiados les interesa mantener el vínculo con su “comunidad original imaginaria”, sobre todo en regiones donde no existen disposiciones para otorgar la ciudadanía doble. Esta situación se puede dar por razones prácticas (como el interés de tener acceso a la herencia) o para crear un sentido de afinidad social y cultural dentro de la comunidad de origen, aún cuando el retorno físico no resulte práctico (Adepoju y otros (2007)).

152. La intención de obtener la residencia permanente fuera del país de ciudadanía, sin pretender la naturalización formal (aún cuando esté disponible), no se debe considerar como una práctica inusual sólo por el hecho de que la salida original del país de origen haya sido motivada por la persecución política. Muchos especialistas han subrayado la idea de que la eliminación de las razones originales de la huida no necesariamente equivale a tener razones suficientes para el retorno (Crisp y otros (2009); Long (2009a)). Además, un refugiado puede llegar con el tiempo a considerar su propia identidad como la de migrante o residente extranjero en vez de considerarse como un refugiado en espera del retorno.

153. El hecho de que una persona decida no naturalizarse refleja las múltiples identidades que los migrantes y los refugiados van acumulando al traspasar las fronteras. Por ejemplo, unas estadísticas recientes del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos sugieren que sólo alrededor del 60 por ciento de los inmigrantes que obtienen la residencia legal permanente en los Estados Unidos deciden luego naturalizarse durante los 20 años siguientes (Baker (2009)).

154. Dentro de ECOWAS, ha existido la tendencia de interpretar la aplicación de esta solución como un medio inusual de asegurar la integración local (Adepoju y otros (2007)), lo cual demuestra la tendencia que tienen los observadores internacionales de categorizar las soluciones con base en la ubicación de los refugiados, en vez de las conexiones transfronterizas y multifacéticas que tengan. No obstante, el componente de “repatriación” de esta solución no debe pasar inadvertido, ni se debe asumir que refleja una decisión instrumentalista por parte de los refugiados en su afán por “utilizar” la ciudadanía del Estado de origen solamente como medio para obtener la condición legal.

155. Tal y como Lindley señaló hace poco, algunos estudios sobre las remesas de los migrantes demuestran que “ciertos grupos continúan enviando remesas -en particular para atender necesidades urgentes- mucho tiempo después de haberse asentado de forma permanente en el exterior” (Lindley (2009): 1330). Sin embargo, la urgencia de replantear las concepciones internacionales que existen sobre las relaciones entre la repatriación, la

reconstrucción y la movilidad surge de la incapacidad de los Estados de ofrecer el retorno sostenible a las poblaciones de refugiados que desean retornar físicamente, pero que no pueden hacerlo debido a la permanente incapacidad de los estados.

Acuerdos migratorios bilaterales

156. La incorporación de la movilidad en los programas de repatriación y reconstrucción en situaciones de post-conflicto puede darse de diferentes formas. Una manera muy obvia de facilitar la movilidad de los refugiados y de brindarles protección consistiría en vincular los acuerdos migratorios bilaterales con los acuerdos de repatriación. Al aplicar los términos de los acuerdos tripartitos para la repatriación de refugiados en Estados que han salido de un conflicto, se estimularía a los Estados anfitriones y a los estados de origen a crear acuerdos bilaterales destinados a mejorar la movilidad de los refugiados. Estos acuerdos podrían propiciar la apertura de canales específicos de migración para los repatriados con lo que se permitiría su permanencia continua en su comunidad anfitriona como miembros activos de la fuerza laboral.

157. Los acuerdos migratorios bilaterales podrían establecer condiciones que permitirían el acceso a los canales migratorios regularizados y que a su vez estimularían el retorno sostenible definitivo. Entre estas condiciones podrían figurar la vigencia temporal por períodos limitados de las visas de migración y la limitación del número de miembros de la familia que sean elegibles para solicitar visas de migración. Con un programa de esta naturaleza, el otorgamiento de visas podría quedar sujeto al retorno físico de otros miembros de la familia a su comunidad de origen.

158. Sin embargo, es poco probable que estas restricciones contribuyan a garantizar la sostenibilidad de una posible repatriación. Las restricciones temporales arbitrarias que se aplican a las visas de trabajo y que están vinculadas con la repatriación corren el riesgo de postergar las difíciles decisiones que deben tomar los refugiados sobre su retorno a un Estado frágil. Esta situación es aún más evidente cuando las restricciones de tiempo son de corto plazo y tienen como propósito actuar primordialmente como medio para garantizar a las comunidades locales que los permisos temporales de migración no van a servir como escapatoria para procurar la integración local.

159. Los derechos migratorios de corto plazo en la comunidad anfitriona también implican riesgos considerables en materia de protección. Un refugiado que haya decidido convertirse en migrante-repatriado ya no requiere protección internacional, lo que significa que al vencer su permiso de trabajo o de residencia, podría ser objeto del hostigamiento y la deportación. Esta situación resulta más grave cuando la reconstrucción del Estado de origen no ha avanzado lo suficiente, lo que impide la viabilidad del retorno.

160. En efecto, el éxito de la reconstrucción, y por lo tanto de la sostenibilidad de cualquier solución, puede depender en parte del plazo durante el cual los migrantes-repatriados puedan continuar trabajando en sus comunidades anfitrionas. Hay investigaciones que sugieren que los migrantes económicos provenientes de Estados pobres pueden contribuir con el desarrollo con mayor eficacia por medio del retorno luego de 10 a 15 años (Wickramasekara (2002); Black y Gent (2004)). Este plazo es suficiente para acumular capital, destrezas y para crear redes transnacionales.

161. Aunque algunos refugiados hayan podido iniciar este proceso de enriquecimiento durante su período de exilio, la idea anterior -aunada al hecho de que los Estados a los que los refugiados desean regresar han sido a menudo paralizados por el conflicto- sugiere que los canales de migración enfocados en los repatriados deben considerarse como iniciativas de largo plazo. Esta idea subraya de nuevo la necesidad de que la comunidad internacional se despreocupe por el momento del retorno en sí para enfocarse más bien en los procesos graduales y complejos que implica la repatriación.

162. De forma similar, una medida que busque limitar el número de miembros de la familia que pueden solicitar permisos de trabajo como forma de retrasar el retorno físico y procurar medios de vida sostenibles continuos en el país anfitrión podría no resultar efectiva si no existe una compleja estructura burocrática. Esta burocratización (necesaria para evitar solicitudes fraudulentas) y los costos asociados con ella actuarían como impedimentos para la residencia regularizada de los refugiados y no como medios que la facilitarían en un Estado anfitrión donde esté pendiente el retorno de esas personas. Asimismo, el condicionar los derechos migratorios del sostén de la familia a la garantía del retorno de la familia a su Estado de origen podría convertirse en un proceso más difícil y extenso (véase más adelante el estudio de caso afgano).

163. Cabe reiterar que esas políticas podrían dar la impresión de que lo que se pretende es desplazar a los refugiados de su lugar de exilio en vez de establecer un compromiso con el desarrollo, la reconstrucción y la repatriación sostenible (Ammassari y Black (2001)). En ambos casos, es posible que la aplicación de restricciones respecto al tiempo de estadía o de la estructura social de los migrantes-repatriados provoque el aumento de afluencias irregulares y clandestinas de los repatriados “recurrentes” con todos los riesgos de protección y seguridad que esto implica tanto para los refugiados como para los Estados. Esta situación se debe a que la continua fragilidad del lugar de retorno (sobre todo en términos del acceso adecuado a las oportunidades socioeconómicas) refleja que la constante movilidad de los repatriados es motivada por la necesidad y no sólo por su propio deseo.

164. Un acuerdo más positivo de migración bilateral que pretenda promover la repatriación se podría enfocar en mejorar los aportes positivos que hace la migración a la reconstrucción del país de origen y que se dan cuando los migrantes tienen acceso a oportunidades socioeconómicas adecuadas, en vez de limitar las oportunidades en el país anfitrión. Se sabe que actualmente se reconoce ampliamente el valor que tienen las remesas para los programas de desarrollo y de reconstrucción (Ratha (2003)). Los programas destinados a fortalecer la sostenibilidad de un posible retorno por medio del aumento de la movilidad de los repatriados podrían resultar efectivos y maximizar el impacto de las remesas. Un modelo de este tipo de programa es el Programa 3x1 para Migrantes de México.

165. Mediante esta iniciativa, los gobiernos municipales, estatales y federales destinan un dólar estadounidense al desarrollo de las comunidades o a otros proyectos productivos por cada dólar donado por las asociaciones comunales en los Estados Unidos. Desde que se creó esta iniciativa como programa federal en 2002, ya para el año 2007 se habían financiado 6,000 proyectos en los cuales se invirtió un promedio anual federal de 15 millones de dólares estadounidenses (Menocal (2007)); Osterroth (2009)).

166. Otro esquema similar es el programa Migración para el Desarrollo en África (MIDA) que se ejecuta en Italia y Ghana/Senegal. Este programa, establecido en 2002, tiene como propósito crear asociaciones que permitan canalizar las remesas colectivas de las asociaciones

de migrantes de Gana y Senegal. Las remesas colectivas de las asociaciones de migrantes fueron administradas por la OIM y el gobierno de Italia (de Haas y otros (2009): 44).

167. El objetivo de los programas mexicanos e italianos no consiste en promover el retorno de los migrantes a su país de origen. Además, los actores regionales no podrían contribuir a sufragar los costos del programa debido a la fragilidad latente de los Estados anfitriones y de origen en las áreas donde huyen los refugiados. Sin embargo, los actores internacionales sí podrían cubrir fácilmente los gastos del programa, sobre todo si se consideran los altos costos relacionados con la participación internacional en la reconstrucción de países como Afganistán, Irak, Sudán, entre otros.

168. Cuando se estimula a los refugiados migrantes a invertir su capital en el desarrollo comunitario del Estado de origen, es posible que todo el proceso de reconstrucción resulte más efectivo. No obstante, y más importante aún, cuando se otorga algún grado de autonomía a dichos grupos o individuos sobre los esfuerzos de reconstrucción se promueve su eventual retorno a las comunidades donde ellos han tenido influencia o contribuido con la reconstrucción.

Liberalización generalizada de los regímenes migratorios

169. Un segundo modelo que procura integrar las estrategias de medios de vida sostenibles móviles a los esfuerzos de repatriación consistiría en estimular la liberalización general de los canales regionales de migración, además de facilitar la repatriación de los refugiados como parte de los esfuerzos de construcción de la paz. Esta iniciativa tendría dos ventajas claves respecto a los programas que se enfocan de manera específica en los repatriados.

170. En primer lugar, la amplia liberalización de los regímenes migratorios en una región beneficiaría no sólo a los refugiados interesados en procurar un retorno más sostenible sino que también ofrecería a todos los ciudadanos de un Estado en situación de post-conflicto una mayor diversidad de alternativas de medios de vida sostenibles. Dado que los repatriados dejan de requerir protección internacional contra la persecución, el hecho de que la movilidad constante sea una necesidad para ellos refleja la incapacidad continua de sus Estados de brindarles acceso a los derechos fundamentales, sobre todo en términos socioeconómicos.

171. Si la repatriación es de alguna forma una opción viable, los refugiados que se acojan a ella no deben ser conceptualmente distintos de otros ciudadanos que tengan privaciones similares en los Estados frágiles (con la excepción del hecho de haber cruzado una frontera internacional). Por lo tanto, esta solución se debe considerar como una opción “más justa” en el sentido de que no privilegia de forma innecesaria el acceso de los refugiados a medios de vida sostenibles móviles en relación con el acceso que tengan a ellos otros ciudadanos marginados y pobres.

172. En segundo lugar, una liberalización general de la migración regional reflejaría con mayor eficacia las necesidades históricas y futuras, de manera que la movilidad se pueda utilizar como medio para facilitar el acceso a los derechos y a los recursos necesarios. Tal y como lo han revelado los estudios de Bakewell en Zambia y Angola (Bakewell (2000)) y de Monsutti en Afganistán (Monsutti (2006, 2008)), los enfoques transnacionales que procuran los medios de vida sostenibles con frecuencia establecen con antelación la fecha de la creación de fronteras fijas de los Estados-nación.

173. Esta situación resulta más evidente en el Sur del mundo, en donde las fronteras fueron impuestas de forma artificial en las “comunidades imaginarias” étnicas o tribales más persuasivas. Tal es el caso de los miembros de la comunidad pashtún ubicada en la frontera entre Afganistán y Pakistán, quienes, a pesar de ser “ciudadanos de dos Estados distintos y a menudo antagónicos” han mantenido vínculos estrechos entre sí (Grupo Internacional de Crisis (2009): 17).

174. Para implementar las soluciones duraderas de los refugiados es preciso considerar las normas culturales y socioeconómicas, y no se debe vincular la repatriación con concepciones sedentarias de las comunidades. Dada la continua y masiva desigualdad que existe entre los Estados y las regiones (como el PIB de Afganistán que fue de \$10,2 mil millones en 2008 en comparación con el de Irán que fue de \$385 mil millones (cifras del Banco Mundial)), también se debe reconocer que es posible que las soluciones “sedentarias” no sean viables en el corto plazo y que tampoco son necesariamente las soluciones óptimas a mediano o largo plazo.

175. La migración estacional y el comercio transfronterizo representan estrategias de medios de vida sostenibles efectivas y resistentes, que pueden resultar de particular importancia para soportar las dificultades políticas en aquellas regiones donde las capacidades del Estado son débiles y donde existan amenazas latentes de conflicto. Hay evidencias que demuestran que “las políticas de inmigración cada vez más restrictivas, en particular las restricciones en la concesión de visas, provocan que los migrantes procuren el asentamiento permanente, en vez de tener el efecto contrario” (de Haas y otros (2009): 11, traducción libre).

176. Aunque los investigadores deben ser precavidos en el momento de hacer comparaciones directas entre los estudios relacionados con el comportamiento de los migrantes y los procesos de toma de decisiones de los refugiados, este hallazgo sugiere que la liberalización de los regímenes migratorios suelen estimular el eventual retorno de los refugiados cuando las condiciones lo permiten. Sin embargo, el retorno en esas situaciones siempre implica el comercio transfronterizo o la emigración laboral estacional.

177. A pesar de las evidentes ventajas que puede tener la libertad de movimiento para la viabilidad de las soluciones duraderas de los refugiados y para los procesos de reconstrucción, la liberalización plena suele ser un proceso lento y difícil. Los intereses de los Estados en la titulación de las fronteras los estimulan a oponerse de forma directa a una mayor permeabilidad fronteriza. Este hecho resulta más evidente en las regiones en situaciones de post-conflicto donde la violencia a menudo traspasa las fronteras regionales inseguras, en particular cuando los procesos de construcción de la paz han desplazado a los grupos rebeldes u opositores, en vez de procurar su cooperación.

178. El Grupo Internacional de Crisis (ICG) ha sugerido que los gobiernos de Afganistán, Pakistán e Irán podrían unir esfuerzos con miras a la creación de un Protocolo de Libre Movimiento que sea congruente con el modelo de ECOWAS (Grupo Internacional de Crisis (2009)). Sin embargo, otros observadores han señalado con urgencia que el protocolo de ECOWAS se ha utilizado únicamente para atender a unos cuantos grupos remanentes de refugiados, además de que su concepción suele ser errónea y su implementación regional es fragmentada (fuentes del ACNUR).

179. De igual forma, la OIT ha adoptado una actitud escéptica sobre la posibilidad de impulsar programas bilaterales o regionales de liberalización migratoria en otras partes (entrevista con autoridades de la OIT). Sin embargo, los procesos de construcción regional pueden ofrecer oportunidades para promover los regímenes migratorios flexibles como parte

integral de cualquier acuerdo de paz, lo cual puede resultar menos difícil de lograr durante esos procesos que en una fecha posterior. Este objetivo resulta más factible principalmente cuando hay grandes poblaciones de refugiados que participan en los procesos de reconstrucción y cuando el interés primordial de los Estados anfitriones es reducir la carga que representan estas poblaciones y prevenir las posibilidades futuras afluencias.

180. Con respecto a la crisis en Afganistán, hace poco el ICG llegó a la conclusión de que “la comunidad internacional podría haber evitado esta crisis si hubiera reconocido más antes la complejidad de la movilidad de los afganos en vez de considerar su presencia en el exterior únicamente como una cuestión de refugiados o repatriados” (Grupo Internacional de Crisis (2009): 19). No obstante, es probable que este enfoque de la movilidad y el retorno continúe siendo un anhelo y no una realidad en el futuro previsible.

Repatriación, reconstrucción y movilidad en Afganistán

181. Los esfuerzos internacionales destinados a promover el retorno sostenible y la reconstrucción en Afganistán constituyen un ejemplo importante de las posibilidades que puede ofrecer un marco orientado a aumentar la movilidad en la búsqueda de soluciones duraderas. Además destacan los graves obstáculos que surgen de la renuencia de los Estados de reconocer la función que la movilidad puede desempeñar en los esfuerzos para garantizar el eventual retorno de los refugiados y la futura reconstrucción de Afganistán.⁸

182. Desde 2002, más de 5.6 millones de refugiados de Irán y Pakistán se han repatriado en Afganistán, y más de cuatro millones de ellos lo han hecho con el patrocinio de un acuerdo tripartito negociado por el ACNUR. Sin embargo, desde el año 2008 hay alrededor de tres millones de refugiados (2.14 millones en Pakistán y 910,000 en Irán) que están en espera de una solución duradera sostenible que ponga fin a sus situaciones de refugiados prolongadas (Tennant (2008): 3).

183. Estas cifras reflejan en parte la creciente desestabilización que ha venido experimentando el Estado afgano desde el año 2005. No obstante, estas cifras también revelan la complejidad de la población de refugiados afganos y la necesidad de adoptar medidas innovadoras significativas si lo que se pretende es que las “soluciones” a esta crisis de refugiados sean en realidad duraderas. Fue a la luz de esta complejidad que el ACNUR adoptó el Marco General de Soluciones en el año 2003.

184. En ese documento, en el cual se planeó concluir la primera etapa de la repatriación masiva en el año 2005 y tratar los movimientos de población posteriores como un “desafío migratorio y del desarrollo” (ACNUR (2003)), se identificaron cuatro grupos clave que posiblemente han permanecido fuera de Afganistán. Se trata de refugiados que aún requieren protección internacional, exilados de largo plazo que “han creado fuertes vínculos con sus comunidades anfitrionas, que gozan de autonomía económica en virtud de su estadía prolongada y quienes es probable que deseen permanecer allí”, así como afganos migrantes y refugiados afganos que ya no requieren de protección internacional y que deseaban regresar cuando las condiciones lo permitieran (ACNUR (2003)).

⁸ En la siguiente sección se presenta un resumen más detallado de las estrategias de movilidad en Afganistán, las cuales se pueden consultar en el documento “Una Extensión a la Protección?” (2009a)).

185. En relación con el impacto que la movilidad podría tener en las formas en que se concibe el retorno, nuestro interés primordial radica en los dos últimos grupos mencionados anteriormente. Los refugiados que aún requieren protección internacional no pueden, por definición, ser repatriados. De igual forma, es claro que se debe tener en cuenta que los exilados de largo plazo (incluidos el 77 por ciento de los refugiados en Pakistán que han vivido en exilio durante más de treinta años) están interesados primordialmente en la integración local de facto aun cuando haya algunos miembros de la diáspora afgana en Irán y Pakistán que deseen contribuir con aportes económicos para la reconstrucción de su país, así como para mantener algunos nexos con su Estado de origen.

186. Más curiosos aún resultan los esfuerzos orientados a facilitar el acceso continuo de los refugiados a estrategias de medios de vida sostenibles móviles dentro del marco de repatriación, pues se debe reconocer que esos movimientos tienen una tradición histórica y son una consecuencia inevitable de la fragilidad endémica actual del Estado de Afganistán. Estos esfuerzos también reflejan el grado de disparidad que existe en el ámbito del desarrollo entre la economía afgana y la economía de Irán, y en menor medida, de Pakistán.

187. En Irán, el Departamento para Asuntos Extranjeros e Inmigración (BAFIA, por sus siglas en inglés) ha emitido permisos de trabajo como una acción obligatoria del proceso de registro Amayesh de los refugiados. Esta instancia ha impulsado esquemas mediante los cuales las familias afganas asentadas en Irán se repatriarían a cambio de permisos de trabajo con plazos limitados pero renovables que se otorgarían a unos cuantos miembros de cada uno de los hogares. Más recientemente, la oficina ha tratado de alcanzar un acuerdo bilateral con el gobierno afgano que pretende que los refugiados afganos renuncien a sus documentos Amayesh para que puedan ser elegibles para obtener un permiso de trabajo y de residencia (fuentes del ACNUR; Long (2009a)).

188. Estas propuestas parecen reconocer la necesidad que existe de dar a los afganos acceso a medios de vida económicos en un Estado fuera de Afganistán, el cual todavía no es capaz brindar la seguridad básica o el acceso a los derechos fundamentales a pesar de haber estado varios años en proceso de reconstrucción. Sin embargo, hay mucho escepticismo entre la comunidad internacional en el sentido de que estos esquemas han sido creados para facilitar la movilidad y promover el retorno sostenible.

189. Por el contrario, muchos observadores internacionales sospechan que el gobierno iraní está tratando de acelerar la tasa de retorno al establecer condiciones más rigurosas para poder permanecer en el país. Se argumenta que estas propuestas no son viables por los plazos tan cortos que se establecen y los costos de los permisos (\$70 por una visa de seis meses), así como por otras condiciones implícitas (Grupo Internacional de Crisis (2009); fuentes del ACNUR).

190. Estas acciones han transformado a muchos refugiados afganos de largo plazo en trabajadores irregulares e indocumentados susceptibles de deportación y no en migrantes “repatriados” móviles. Entre los años 2007 y 2008, más de 600,000 afganos fueron deportados de Irán, incluyendo a muchos de los que habían tenido previamente la condición de refugiado (OIT-ACNUR (2008)). Muchos de ellos regresaron como migrantes irregulares después de algunas semanas, lo cual demuestra que esta “solución” propuesta para la población de refugiados de Irán no ofrece la posibilidad del retorno sostenible ni ha logrado contener de manera efectiva las afluencias migratorias.

191. En Pakistán, el hecho de que la población remanente afgana fuera registrada en 2007 como “afganos que viven en Pakistán” deja entrever la posibilidad de utilizar la ciudadanía afgana para brindar algún tipo de protección consular o nacional además de emitir permisos de residencia por un período de tres años (al igual que el ejemplo de ECOWAS).

192. Sin embargo, este “importante acontecimiento” (Tennant (2008)) se ha visto amenazado por la creciente inestabilidad de la Provincia de la Frontera del Noroeste (NWFP) y por la consiguiente expulsión masiva que ocurrió en 2009 de un millón de desplazados internos pakistaníes. El personal del ACNUR ha informado que ha habido una “reacción negativa significativa” (Camargo (2009)) por parte de los pakistaníes hacia la población de refugiados afganos, y que las discusiones con el gobierno pakistaní sobre la renovación de las tarjetas de registro emitidas en el año 2007 han sido “muy difíciles...y no se sabe si en realidad se hará la renovación” (Camargo (2009) traducción libre).

193. Desde 2003, la población afgana ha crecido en alrededor de un 20 por ciento como resultado de los movimientos masivos de retorno, lo cual constituye “un enorme desafío socioeconómico”. Algunos análisis sugieren que la capacidad de asimilación de Afganistán está disminuyendo: “la competencia por la tierra, el agua, los recursos naturales y el trabajo es cada vez mayor. El conflicto y la pobreza provocan el desplazamiento interno, el asentamiento informal en zonas urbanas y la migración irregular...” (ACNUR (2009a)). Todo esto sugiere que no sólo conviene sino que es necesario adoptar un enfoque de repatriación y retorno que contemple estrategias móviles de medios de vida sostenibles con el fin de combatir la creciente inestabilidad de la región.

194. Los observadores internacionales concuerdan con el hecho de que “la atención de las necesidades de la población móvil afgana no debe ser un aspecto secundario sino crucial para asegurar la paz y la estabilidad regional” (Grupo Internacional de Crisis (2009): 22). Sin embargo, resulta evidente que es improbable que el Estado iraní y pakistaní, que son cada vez más frágiles, puedan tolerar acciones significativas que afecten la “titulización” de sus fronteras, y además estos Estados insisten en que “el desplazamiento es reversible y que todos los afganos deberían regresar o regresarán a Afganistán” (Tennant (2008): 17, traducción libre).

El reasentamiento, la movilidad y el retorno

195. Los dos esquemas que incorporan la movilidad en las concepciones de la repatriación que se presentaron en la sección anterior, a saber, la incorporación de canales migratorios específicos enfocados en los repatriados y la liberalización de los regímenes regionales migratorios, se enfocan en facilitar la movilidad intrarregional dentro la comunidad anfitriona y el estado de origen y entre ellos.

196. No obstante, tal y como lo demuestra el caso afgano descrito, los estados en situación de post-conflicto que generan refugiados a menudo están ubicados dentro de un conglomerado de estados débiles (como sucede en la región de los Grandes Lagos y en el Cuerno de África), o bien son estados que carecen de la capacidad de asimilación necesaria para acoger cantidades significativas de “repatriados” móviles imprevistos que buscan medios de subsistencia económicos. Para poder integrar plenamente la movilidad en el marco de soluciones duraderas como parte de los esfuerzos de reconstrucción en situaciones de post-conflicto, se deben considerar también los nexos que existen entre el reasentamiento en un tercer país, la movilidad, y las posibilidades de retorno de los refugiados.

197. El ACNUR ofrece a los refugiados lugares de reasentamiento tomando en cuenta la necesidad más apremiante de protección. Sin embargo, los lugares son muy escasos incluso para quienes se considera que necesitan el reasentamiento (fuentes del ACNUR). No obstante, el reasentamiento continúa siendo para muchos refugiados la solución preferida aunque ésta sea difícil de obtener. Los disturbios ocurridos en 2008 en los campamentos de refugiados liberianos en Ghana fueron al menos en parte provocados por la ira que causó la cancelación de las oportunidades de reasentamiento de la población remanente (Omata (2009); USCRI (2009)).

198. Cada vez hay más evidencias que sugieren que el reasentamiento es con frecuencia considerado como la única solución aceptable, sobre todo en las situaciones de refugiados prolongadas en las que los derechos de exilio se ven seriamente limitados (Crisp (2002): 23). El estudio de Lindley sobre la población somalí en Nairobi también sugiere que el reasentamiento es lo que motiva inicialmente los movimientos hacia las ciudades, lo cual sirve como el “paso inicial” de la jornada hacia el reasentamiento (Lindley (2007)).

199. Es importante señalar que, para muchos de estos refugiados, la idealización del reasentamiento no sólo representa una “solución” política sino también económica para el exilio. También se debe reconocer que muchos refugiados que se aferran al reasentamiento no conocen plenamente lo que éste implica (en cuanto a los niveles de vida y otros aspectos) (Lindley (2007); Omata (2009)). Sin embargo, no cabe duda de que un refugiado que sea asentado de forma adecuada en América del Norte o en Europa tiene mayores posibilidades de acceso a oportunidades socioeconómicas que un refugiado que retorne a un Estado pobre y frágil que ha sido abatido por el conflicto durante varios años.

200. Aunque son escasos los estudios que han tratado de determinar las intenciones de los refugiados que desean y pueden acogerse al reasentamiento, hay evidencias preliminares y anecdóticas que sugieren que, para algunos refugiados, la ausencia de otras oportunidades migratorias es lo que los motiva a preferir el reasentamiento por encima del retorno. Este interés en la migración en procura de beneficios económicos no está desvinculado de la reconstrucción continua ni de las necesidades de medios de vida sostenibles. En efecto, hay estudios que revelan que las remesas provenientes de los refugiados reasentados desempeñan un papel crucial en el mantenimiento de los medios de vida sostenibles de las familias que han permanecido en exilio o que han retornado a Liberia.

201. Se ha informado que algunos refugiados liberianos, por ejemplo, han manifestado su posible intención de retornar a Liberia o de jubilarse en ese país después de acumular capital en los Estados Unidos, lo cual sugiere que no todos los refugiados consideran siempre el reasentamiento como un mecanismo de protección, sino que a veces lo ven como un medio para lograr una mayor movilidad económica. La apertura de canales migratorios vinculados con la repatriación “política” e incluso con el posible retorno, puede contribuir a eliminar en cierta medida la presión que afecta al sistema de protección abusado y sobresaturado.⁹ No obstante,

⁹ Se debe reconocer que no sólo las poblaciones de refugiados “abusan” del reasentamiento – que es una solución política para la persecución de los refugiados- como un medio para procurar el bienestar económico. Los Estados de reasentamiento también toman decisiones que no siempre se basan en las necesidades reales sino en los intereses sociales, económicos y culturales orientados a satisfacer las necesidades de sus propias comunidades nacionales. La reciente insistencia de Alemania en reasentar a los cristianos iraquíes constituye un ejemplo extremo de las decisiones de reasentamiento que se toman en público con base en otros aspectos que no son las necesidades individuales (Spiegel en Línea: Internacional (2008)). Sin embargo, se reconoce ampliamente el hecho

a pesar del “abuso” que se hace de los canales de reasentamiento, un refugiado no sólo puede procurar su bienestar personal sino también brindar el sustento para las familias que aún viven en Estados frágiles, así como aportar fondos para la reconstrucción de la comunidad, e incluso sentar las bases para su eventual retorno. Por lo tanto, estas prácticas de movilidad no se deberían detener sino más bien replantear utilizando marcos de acción más apropiados.

202. Una posible respuesta a esta situación podría consistir en estimular a los refugiados calificados a aprovechar los medios laborales existentes. Uno de los obstáculos tradicionales que experimentan los refugiados al ingresar a terceros países por medio de esquemas migratorios para los que están calificados de otra manera es la necesidad de ofrecer un “país de ciudadanía” al cual puedan retornar los migrantes cuando sus permisos sean suspendidos o no sean renovados después de su vencimiento.

203. El ACNUR ha discutido con los Estados de reasentamiento la posibilidad de eximir de ese requisito a las personas que se les ha reconocido la condición de refugiado, lo cual significa en realidad que al refugiado se le concedería un permiso permanente para permanecer en el país en el momento en que se lo otorga la visa de migrante. Algunos Estados han respondido de forma positiva a la posibilidad de crear este esquema (fuentes del ACNUR).

204. Es cuestionable que este tipo de programa también pueda resultar de interés político particular cuando los refugiados beneficiados provengan de Estados en proceso de recuperación y donde exista un compromiso internacional significativo con la reconstrucción. La apertura de oportunidades migratorias se podría, entonces vincular de forma directa con el suministro de remesas y con el interés internacional de promover el desarrollo y la estabilización de esos Estados frágiles.

205. Un caso evidente donde se ha dado este tipo de trato son las poblaciones de refugiados iraquíes que actualmente se encuentran acogidas en el Medio Oriente. La vinculación de la migración efectiva con la meta de procurar la repatriación futura sostenible puede contribuir a contrarrestar algunos de los riesgos de protección que pueden surgir en los casos de los refugiados que pasan a ser migrantes de terceros países y llegan a depender de la residencia en vez de obtener los derechos de ciudadanía y de protección. Esta situación representó un problema significativo en el Medio Oriente a principios de la década de los noventa tras el colapso del Estado somalí.

206. Los refugiados sólo recurrirán a esos canales una vez que se confirme la nueva posibilidad (o la viabilidad inmediata) de la repatriación voluntaria. Si la migración se proyectara hacia medios en los que la repatriación no sólo sea posible sino también factible a largo plazo, esto podría contribuir también a contrarrestar el sentimiento nacional contra la migración que ha reducido de forma directa el espacio de asilo en Occidente.

207. La adopción de este esquema tiene dos posibles beneficios. Uno es la reducción del número de refugiados reconocidos que recurren a movimientos secundarios posteriores a partir de su primer país de asilo en busca de protección efectiva, a menudo corriendo el riesgo de ser objeto del tráfico ilícito y la trata de personas y a otros riesgos adicionales debido a la falta de oportunidades para realizar movimientos regularizados (ACNUR (2007b)). Estos movimientos posteriores generaron una gran controversia internacional durante la última década.

de que los refugiados con un perfil particular de destrezas tienen mayores posibilidades de ser aceptados por los estados occidentales para el reasentamiento (fuentes del ACNUR).

208. La perspectiva del ACNUR es clara en el sentido de que la búsqueda de protección efectiva requiere la garantía del acceso a medios de vida sostenibles dignos, y los movimientos secundarios posteriores se pueden justificar cuando se hacen con el objetivo de obtener esos beneficios (ACNUR (2009e)). La apertura de canales migratorios para quienes todavía no es viable retornar a su “país de origen”, y que permitan a estos migrantes buscar medios de vida sostenibles en otro lugar contribuiría a disminuir los riesgos de protección a los que se exponen muchos refugiados que procuran su supervivencia socioeconómica.

209. Un segundo beneficio sería la disminución de la presión que se ejerce sobre el reasentamiento “clásico” como solución duradera. Si los refugiados calificados y educados pudieran utilizar las vías migratorias para tener acceso a oportunidades socioeconómicas, se podría liberar espacio dentro de los programas de reasentamiento y así ofrecer más espacios a quienes requieran el reasentamiento por razones reales vinculadas con la protección.

Movilidad posterior al retorno

210. El presente documento se ha enfocado primordialmente en el papel que puede desempeñar la movilidad para facilitar formas más flexibles y resistentes de “repatriación” de refugiados que no implican el retorno físico, y que resultan más aptas para ser incorporadas en los esfuerzos más amplios de reconstrucción. Sin embargo, es importante considerar, al menos brevemente, la función continua que puede desempeñar la movilidad en el fomento de la reconstrucción sostenible posterior a un conflicto y en la consolidación del retorno luego de que los refugiados han retornado físicamente a su destino.

211. En el marco esbozado anteriormente ya se ha sugerido que la liberalización general de los regímenes migratorios es una de las estrategias más útiles para incorporar el retorno, lo que significa que el retorno físico no debe ser necesariamente la decisión final sino que debe reflejar la realidad de los repatriados “recurrentes” que no logran reasentarse en la país de origen.

212. En efecto, hay evidencias que demuestran que cuando el retorno no logra ofrecer una protección viable ni acceso a los recursos necesarios, los repatriados retornan a su país de asilo o son objeto del desplazamiento interno forzoso, como ha sucedido con una gran cantidad de desplazados internos afganos. Para tratar estos casos, cuando una persona emigra de nuevo después de haber intentado el retorno permanente, esta acción se considera por lo general como un “fracaso de reintegración”. Black y Gent, por ejemplo, sugieren que la sostenibilidad se puede medir a nivel individual por medio de índices de recurrencia migratoria (Black y Gent (2004): 13).

213. No obstante, cabe señalar que estas afirmaciones se han hecho a pesar de la falta de información estadística confiable y de investigaciones cualitativas que determinen con certeza las razones que provocan la emigración recurrente de los refugiados. Es posible poner en tela de duda el hecho de que la emigración recurrente puede, en algunos casos, no reflejar los intentos fallidos de integración sino más bien la efectividad de la repatriación y la reconstrucción.

214. Asimismo, se ha demostrado que la movilidad y la migración suelen ser mayores cuando existen niveles superiores de desarrollo (de Haas y otros (2009)). Las poblaciones occidentales con solvencia económica presentan en general un mayor grado de movilidad,

sobre todo en el caso de las élites educadas. En este sentido, un estilo de vida cosmopolita se considera como un indicativo de éxito y debe interpretarse como una advertencia de que la comunidad internacional debe ser precavida en el uso de estrategias de retorno móviles como medio para facilitar la posible residencia permanente de los migrantes.

215. No existe razón alguna que justifique que la repatriación, como solución política para el exilio, no permita a los migrantes decidir en el futuro emigrar para aprovechar oportunidades de superación personal y no sólo para satisfacer sus necesidades socioeconómicas. Aun cuando esta idea no parezca del todo lógica, se sabe que la movilidad continua y generalizada puede en algunos casos ser un indicativo del éxito del retorno y la reconstrucción, y no de la conclusión del desplazamiento de la población. Hay una urgente necesidad de investigar con mayor profundidad los patrones de emigración recurrente con el fin de determinar la forma en que ésta se relaciona con la sostenibilidad de la repatriación y la reconstrucción.

216. La migración recurrente no es la única forma de movilidad continua que ocurre como parte de los movimientos de retorno y reconstrucción. La movilidad interna también puede significar la culminación de procesos efectivos de retorno y reconstrucción, en vez de reflejar el fracaso de “restablecer” a los repatriados en sus comunidades de origen. Se puede decir que la movilidad interna puede representar de forma aún más evidente, la sostenibilidad de la reconstrucción y de la viabilidad del Estado en situación de post-conflicto al cual han regresado los refugiados, ya que la movilidad sugiere que los refugiados pueden ejercer su libertad de movimiento dentro de su propio Estado, lo cual es en sí un derecho humano fundamental.

217. El ejercicio de la libertad de movimiento contribuye a fortalecer la legitimidad del Estado, ya que éste demuestra que el Estado es capaz de actuar como un todo integrado. En términos más prácticos, la libertad de movimiento interno posterior al retorno también refleja la realidad del cambio que implica cualquier conflicto, en particular los conflictos prolongados. Tal y como se demostró en la Parte I del presente documento, la repatriación no siempre implica el retorno a un “hogar” ideal porque tanto los refugiados como sus comunidades habrán sufrido sin duda cambios provocados por los procesos de huida y de conflicto. Por consiguiente, es preciso que la comunidad internacional, incluyendo el país de origen al que regresan los refugiados, reconozcan el valor de la movilidad interna posterior al retorno. El ACNUR ha hecho cambios sustanciales a su propia política de retorno y de reintegración en su afán por reflejar la adopción de este enfoque.

218. La reintegración no consiste en “anclar” o “volver a arraigar” a los repatriados en sus lugares de origen ni tampoco consiste en procurar que reasuman sus funciones socioeconómicas anteriores. Por ejemplo, es probable que los refugiados y los desplazados internos que han experimentado estilos de vida urbanos o semiurbanos durante el período de desplazamiento, se muden a pueblos o ciudades después de su retorno. Estas formas de movilidad se deben considerar como el fracaso del proceso de reintegración cuando los repatriados no logran consolidar nuevos medios de vida sostenibles, ni pueden beneficiarse del Estado de Derecho en sus áreas de origen, y por consiguiente se ven obligados a asentarse en otras localidades (ACNUR (2008b)).

219. Esta afirmación pone en evidencia el hecho de que la movilidad no se debe confundir con el desplazamiento interno, el cual se debe determinar con base en la privación de derechos (como el derecho a tener un hogar de elección propia y el derecho a la libertad interna de movimiento) y no con base en la observación del movimiento en sí.

220. Cabe destacar, en particular, que el movimiento interno ha presentado la tendencia a provocar procesos significativos de urbanización. Un estudio técnico reciente realizado por el ACNUR sobre la reintegración urbana reveló que cerca del 60 por ciento de los repatriados en Somalia fueron albergados en el pueblo de Hargeisa, y el 42 por ciento de repatriados afganos han sido albergados en zonas urbanas (ACNUR (2009f): 6). Una gran cantidad de estos repatriados en zonas urbanas eran originalmente refugiados o desplazados internos de zonas rurales.

221. Estos procesos de urbanización reflejan que hay factores no sólo económicos sino también culturales y políticos que inciden en las decisiones relacionadas con el retorno, y que las zonas urbanas son consideradas más liberales y tienen mayor capacidad de ofrecer seguridad (especialmente para las mujeres y los jóvenes) (ACNUR (2009f): 7). Esta movilidad interna se debe considerar no como una amenaza, sino como parte integral de los procesos de reconstrucción, además de que suele reflejar tendencias más amplias de urbanización dentro de un Estado. Hace poco, Alex de Waal hizo la afirmación que se consigna en el siguiente apartado en relación con la reconstrucción de Sudán.

222. La crisis en Darfur es el último episodio de una larga serie de acontecimientos en la historia sudanesa, y también se puede considerar como una instancia del proceso acelerado y traumático de urbanización de esa sociedad. Cualquiera que sea la resolución política que se logre, muchos desplazados internos, quizá la mayoría, tendrán un futuro en las ciudades... Una forma de interpretar lo acontecido durante los últimos seis años, es considerando el proceso acelerado (y traumático) de urbanización en el que Darfur ha tratado de ponerse al día con respecto al resto del país (de Waal (2009)).

223. A pesar de que los miembros de la comunidad internacional están cada vez más conscientes de que la movilidad interna debe ser parte del desarrollo y la reconstrucción como una importante estrategia de adaptación, algunos Estados todavía se aferran a la idea de que el retorno debe implicar un nuevo proceso de ruralización. En Afganistán, las operaciones del ACNUR se han limitado a las zonas rurales a solicitud específicamente de la administración interina afgana “con base en la inquietud de que la afluencia de repatriados estaba contribuyendo con el ciclo de urbanización y de que los repatriados tenían la expectativa de que la ayuda y los recursos económicos se destinarían principalmente a las zonas urbanas”.

224. Al parecer, esa solicitud se fundó en motivos políticos, lo cual es un hecho que explica la razón por la que tanto el ACNUR como la administración no han reconocido públicamente esa política. Esta situación “podría haber despertado serias inquietudes sobre el tema de la equidad, ya que la política se enfocó en las zonas rurales, habiendo también personas de interés del ACNUR en las zonas rurales” (ACNUR (2009f): 30).

225. El aumento de la urbanización y la movilidad interna son ampliamente reconocidos como indicadores de progreso en el ámbito del desarrollo. Al considerar los conceptos de “retorno” y “repatriación”, se debe reconocer el valor que estos procesos implican para la reconstrucción sostenible y a la vez subrayar el hecho de que estas respuestas al problema del desplazamiento se deben enfocar en las necesidades de protección y no en el movimiento físico.

226. Este argumento resulta más evidente cuando se considera la situación de los desplazados internos en relación con la movilidad. Los desplazados internos se pueden definir como aquellas personas que han sido forzadas a desplazarse de sus comunidades de origen, por la incapacidad o inhabilidad del Estado de proteger sus derechos políticos fundamentales.

La movilidad les puede ayudar a encontrar soluciones de facto para remediar las privaciones de sus derechos, sobre todo por medio del asentamiento urbano. Sin embargo, se debe señalar que la solución integral al problema del desplazamiento se logra por medio de un asentamiento de naturaleza política que les ofrezca a los desplazados internos la opción (mas no así la obligación) de retornar a sus comunidades.

227. No obstante, las investigaciones más importantes sobre la relación entre la movilidad y los desplazados internos sugieren que la comunidad internacional debe tener cautela al distinguir entre las poblaciones de desplazados internos (en particular los desplazados internos en zonas urbanas, asentados por sus propios medios) y los grupos más numerosos de urbanos pobres que puedan tener necesidades similares significativas. Es probable que muchos migrantes en zonas urbanas hayan recurrido a la migración como una estrategia para procurar medios de vida sostenibles debido a la falta de oportunidades socioeconómicas igualitarias o “adecuadas” en su región de origen, lo cual no se debe confundir con el desplazamiento interno que es causado por la privación de derechos humanos fundamentales. Estos movimientos se deben abordar a partir de un marco de desarrollo y no de protección.

4. Conclusiones y recomendaciones

228. Todas las soluciones duraderas de los refugiados, a saber, la integración local, el reasentamiento y repatriación, brindan la oportunidad de recuperar la ciudadanía. La recuperación de la ciudadanía constituye una solución política para la privación política de los derechos de los refugiados, lo cual es provocado por la incapacidad o la intensidad hostilidad que afecta a su Estado de origen. Esto significa que la reconexión política con el Estado, y no el movimiento físico que implica el “retorno”, resulta crucial para poder dar a los refugiados en exilio acceso a las soluciones duraderas. Por lo tanto, la repatriación sostenible está íntimamente vinculada con las posibilidades de llevar a cabo con eficacia los esfuerzos más complejos de reconstrucción y de consolidación de la paz en situaciones de post-conflicto.

229. Los esfuerzos de reconstrucción tras un conflicto exigen la incorporación de las poblaciones de refugiados al inicio de esos procesos, tanto para dar mayor legitimidad a los Estados emergentes como para contribuir con la reconstrucción en términos económicos. Sin embargo, resulta claro que la inclusión de los refugiados por medio del retorno físico, sobre todo al inicio del proceso de recuperación, puede tener repercusiones negativas en la sostenibilidad del retorno y la reconstrucción. Los Estados frágiles no cuentan con la capacidad práctica para brindar apoyo a poblaciones numerosas de repatriados (sobre todo en términos socioeconómicos), aun cuando en teoría tengan la mejor disposición de hacerlo.

230. En la práctica, hay una gran cantidad de refugiados que retornan a sus Estados frágiles de origen en situaciones de post-conflicto. Estos refugiados por lo general desarrollan estrategias de medios de vida sostenibles que implican la movilidad continua en vez del retorno. Esta movilidad puede estimular el ingreso de los refugiados a mercados laborales transnacionales o estacionales consolidados, así como el retorno alternado y “escalonado” de familias enteras a dos sociedades con economías riesgosas, o incluso puede provocar la migración a largo plazo junto con una “repatriación” más abstracta caracterizada por la recuperación o retención de la ciudadanía formal y por el envío de remesas a familias y comunidades. Estas estrategias contribuyen con las posibilidades de reconstrucción, lo cual aumenta a su vez las posibilidades de que se dé un eventual retorno físico y voluntario de los refugiados y de que la solución sea sostenible.

231. Por consiguiente, la movilidad puede desempeñar un papel vital en la gestión de la repatriación y la reconstrucción sostenibles. Luego de reconocer este hecho, el ACNUR ha comenzado a emprender esfuerzos para incorporar la movilidad en sus políticas de retorno y de reintegración. Cabe destacar en particular, que el fomento de la movilidad ha desempeñado una función importante para resolver la situación de las poblaciones de refugiados remanentes en la región de ECOWAS y para afrontar los ingentes desafíos surgidos de la continua crisis de refugiados afganos. Estos casos también ilustran las dificultades que con frecuencia se deben enfrentar cuando se trata de exhortar a la comunidad internacional para que adopte las estrategias que promueven la movilidad, sobre todo en lo que respecta a la actuación de los Estados ante los movimientos continuos o crecientes de poblaciones de refugiados.

232. Sin embargo, existe cada vez más un mayor consenso en el sentido de que la reconstrucción y la repatriación o retorno sostenibles requieren del uso cada vez mayor de estrategias móviles de medios de vida sostenibles. Estas estrategias resultan de particular utilidad para afrontar las situaciones en los Estados que tienen una infraestructura frágil, ya que

permiten a las familias y a las comunidades desarrollar una mayor resistencia para soportar las apremiantes dificultades que puedan afectar a los propios Estados y que resulten difíciles de superar. A un plazo más largo, la movilidad continua y creciente de los repatriados puede también contribuir de forma positiva con la reconstrucción. Existen evidencias significativas de que el aumento en la movilidad de las poblaciones de refugiados está asociado con el éxito del desarrollo económico y con el aumento en la igualdad de acceso a la economía moderna globalizada.

233. Es importante reconocer que las prácticas de movilidad también pueden presentar sus propios desafíos. Se debe señalar en particular que la reconstrucción impulsada por las remesas puede exacerbar la desigualdad dentro de las comunidades y entre las familias debido al acceso que tienen ciertos residentes a esos fondos, los cuales son a veces enviados en cantidades excesivas. En el plano político, la participación de una diáspora acaudalada en los esfuerzos de “repatriación” puede intensificar las tensiones entre las clases sociales. Asimismo, es preciso evitar que el Estado sea “capturado” por élites de diásporas repatriadas, como sucedió en Rwanda y Afganistán.

234. No obstante, la posibilidad de que la movilidad de repatriación fortalezca el poder del individuo y la comunidad por encima de las instituciones del Estado no se debe considerar como una limitante de la utilidad que tienen las estrategias basadas en la movilidad. Este hecho más bien debe contribuir a que la comunidad internacional replantee tanto su enfoque como sus objetivos de financiamiento de las operaciones destinadas a contribuir con la “construcción del Estado”.

235. Las estructuras locales comunitarias de poder pueden resultar ser más legítimas, más resistentes y reflejar con mayor eficacia las realidades históricas y culturales que los conceptos abstractos que existen del Estado-nación único. El fortalecimiento de estructuras comunitarias capaces de proteger de manera efectiva a los repatriados y de garantizar seguridad real a otros ciudadanos puede de hecho resultar más fácil y más eficaz que intentar construir los Estados.

236. La propuesta de un cambio de paradigmas en los enfoques de reconstrucción y repatriación puede resultar controversial, especialmente entre los Estados que se preocupan por la titulación de sus propias fronteras. Sin embargo, no deben pasar inadvertidas las profundas crisis relacionadas con la soberanía que han sumergido a un número considerable de Estados del Sur en situaciones de fragilidad endémica y de déficit crónico de legitimidad.

237. Es la fragilidad de esos Estados lo que se considera como la “causa principal” de muchas situaciones prolongadas de refugiados, sobre todo porque la fragilidad genera constantemente obstáculos que impiden el retorno efectivo. La movilidad puede representar una solución para algunas de las limitaciones que afectan a las poblaciones de refugiados de Estados frágiles. Sin embargo, es importante señalar que, como parte de los esfuerzos orientados a incorporar la movilidad en el marco de soluciones duraderas, el ACNUR también contempla los fracasos más profundos y problemáticos que ha tenido el sistema internacional de los Estados.

238. La integración de la movilidad en los programas de repatriación puede adoptar diferentes formas y puede depender del entorno local particular y de las necesidades de protección particulares de las poblaciones de refugiados. Todas estas estrategias reflejan la necesidad de que la comunidad internacional abandone la idea de que los movimientos unidireccionales son la verdadera “solución”. El retorno no es sinónimo de repatriación. El movimiento no es la causa sino un síntoma del desplazamiento, y puede representar una

solución importante para algunas de las necesidades de los refugiados. De igual forma, la repatriación se debe entender como una oportunidad para alcanzar la transformación política positiva y no como un medio complejo para “arraigar” de nuevo a los refugiados en su “hogar”.

239. En definitiva, la incorporación de la movilidad en la repatriación reconoce que las soluciones duraderas se deben formular de manera que protejan el derecho a la elección de movimiento. Es precisamente la ausencia de la libertad de movimiento, así como la ausencia de la autonomía o de derechos efectivos, lo que priva al refugiado de su necesidad de recibir protección internacional. La protección y la promoción de la movilidad vienen a restaurar este derecho, y nos recuerda que el ACNUR no fue creado para contener el movimiento sino para brindar protección a quienes son objeto de la persecución política.

240. La adopción de la movilidad, lo cual constituye en sí una importante decisión, es por lo tanto también parte de un cambio de paradigma aún más significativo, complejo y discutible que pretende comprender la labor de protección del ACNUR dentro de un marco basado en los derechos humanos. Los refugiados son en esencia ciudadanos que han sido privados de sus derechos fundamentales. El objetivo de la comunidad internacional debe consistir en restaurar esos derechos. Por consiguiente, la vinculación de la repatriación, la reconstrucción y la movilidad representa un modesto aunque significativo paso hacia la formulación de este enfoque de protección más amplio basado en los derechos humanos.

241. Considerando estas conclusiones, se hacen las siguientes recomendaciones:

- (i) El ACNUR debe reconocer de forma explícita que la repatriación no es tan solo sinónimo de retorno sino también un acto político que restablece la vinculación del refugiado con la ciudadanía del Estado de origen.
- (ii) Al reconocer las dinámicas individual y comunitaria que desempeñan una función en la repatriación sostenible de los refugiados, el ACNUR procurará adoptar puntos de referencia para medir la efectividad de la repatriación y la sostenibilidad de los esfuerzos más amplios de reconstrucción en situaciones de post-conflicto.
- (iii) El ACNUR debe evitar el uso del término reduccionista del “retorno al hogar” para describir las operaciones de repatriación de los refugiados y debe exhortar a los Estados a hacer lo mismo, lo cual contribuirá a hacer hincapié en el hecho de que la repatriación no es necesariamente un movimiento unidireccional que va del exilio a la residencia permanente en la comunidad donde residía el refugiado antes de su huida.
- (iv) El ACNUR debe emprender acciones para incorporar la movilidad en sus estrategias de repatriación, reconociendo a su vez que el retorno inmediato no constituye necesariamente el mejor medio para asegurar la repatriación sostenible, sobre todo en los Estados frágiles, lo cual se podría lograr de diferentes maneras:
 - fomentando los acuerdos migratorios bilaterales enfocados específicamente en el acceso continuo de los repatriados a los mercados laborales de la comunidad anfitriona;
 - promoviendo la liberalización general de los regímenes migratorios regionales para reflejar con mayor eficacia la realidad de las rutas transnacionales migratorias existentes, lo cual se puede lograr a su vez de forma más efectiva por medio de la

- adhesión a los acuerdos regionales de paz o fomentando la creación de protocolos de libertad de movimiento más integrales junto con el modelo de ECOWAS;
- divulgando los canales migratorios existentes entre los repatriados-refugiados que deseen solicitar visas de trabajo en las economías desarrolladas, lo cual podría también contribuir a reducir la presión que se ejerce sobre los canales de reasentamiento;
 - exhortando a los Estados occidentales para que abran oportunidades migratorias para los refugiados calificados que puedan optar por la repatriación política en Estados frágiles en situaciones de post-conflicto como forma de contribuir con la reconstrucción, pero cuyo retorno físico no sea posible debido a la falta de infraestructura socioeconómica adecuada; y
 - velando por que los refugiados reconocidos en los países donantes occidentales que deciden retornar físicamente a un Estado frágil emergente de un conflicto pueda regresar a su país de asilo en caso de que su retorno no sea sostenible.
- (v) El ACNUR y la comunidad internacional deben reconocer de forma expresa el papel crucial que desempeñan las remesas de los refugiados durante las etapas iniciales de los procesos de recuperación y de reconstrucción en situaciones de post-conflicto. Como parte de sus esfuerzos orientados a promover la integración de la movilidad en los programas de repatriación, el ACNUR debe considerar la forma en que puede contribuir a facilitar los flujos de remesas que envían los repatriados móviles a los destinatarios de su país de origen.
- (vi) El ACNUR y la comunidad internacional deben emprender acciones para estimular a los refugiados que deseen acogerse al retorno físico en el futuro -pero quienes por ahora sólo pueden acogerse a formas de repatriación de naturaleza política y financiera- para que no sólo envíen remesas a sus parientes sino para que también contribuyan con los proyectos de desarrollo comunitario que podrían contribuir de forma duradera al proceso de reconstrucción. Este objetivo se podría lograr mediante el establecimiento de esquemas de fondos de contrapartida que contribuyan a canalizar la asistencia de reconstrucción y desarrollo hacia los proyectos que la diáspora considere más importantes la diáspora que pueda estar en proceso de retorno.
- (vii) El ACNUR y la comunidad internacional deben velar por que el acceso a las formas móviles de repatriación sean equitativas en todas las poblaciones de refugiados. Durante el exilio, el ACNUR debe brindar oportunidades a los refugiados para que adquieran la preparación y las destrezas adecuadas para la vida, y cuando corresponda, el ACNUR debe sufragar los gastos relacionados con las solicitudes de visas de trabajo y permisos de residencia. Es preciso reconocer que estas medidas desempeñan una función de largo plazo en los esfuerzos destinados a promover la reconciliación intracomunitaria sostenible.
- (viii) Los Estados deben reconocer que la movilidad de la población, ya sea interna o externa, puede constituir una fuerza positiva para la reconstrucción y para la estabilidad comunitaria duradera. Los Estados de origen deben reconocer que la urbanización y la movilidad posterior al retorno suelen reflejar tendencias más complejas de desarrollo y no deben insistir en la adopción de políticas que procuren el restablecimiento de la ruralización. Los Estados anfitriones deben reconocer que la movilidad contribuye a

reducir la pobreza y a fomentar la reconstrucción y la repatriación sostenibles. Por lo tanto, la movilidad también puede contribuir con la estabilidad regional de largo plazo y no debe ser rechazada con base en discursos aferrados a la “titulación fronteriza”. El ACNUR debe alentar a los estados a adoptar esta actitud positiva respecto a la movilidad de los repatriados.

- (ix) El ACNUR debe realizar o encomendar más investigaciones sobre la función que desempeña la movilidad en la protección de los refugiados. Estas investigaciones deben también contemplar el uso de estrategias móviles de retorno. Aunque existe un consenso general en el sentido de que la incorporación creciente de la movilidad puede beneficiar en teoría la repatriación y de que la movilidad es una solución a la que ya recurren los refugiados para procurar la sostenibilidad de su “retorno” en entornos frágiles, son pocas las investigaciones empíricas que se han hecho en el terreno con el fin de analizar específicamente estas cuestiones desde el punto de vista de la migración forzosa. Por lo tanto, es preciso subsanar este vacío de investigación.
- (x) Entre tanto, el ACNUR debe continuar emprendiendo acciones orientadas a incorporar la movilidad en sus concepciones de la protección de los refugiados y debe procurar “consolidar” su compromiso de promover la movilidad como un derecho humano fundamental. El ACNUR también debe subrayar de forma explícita el impacto que la promoción de la movilidad de los refugiados puede tener en el impulso del desarrollo y la consolidación de la paz.
- (xi) Por último, el ACNUR debe aclarar que el replanteamiento actual que realiza del propósito y de la naturaleza de las “soluciones duraderas”, así como el nuevo valor que tiene la movilidad en la consecución de esas soluciones, reflejan un cambio más significativo hacia la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos para tratar el problema del desplazamiento. La adopción de la movilidad debería ser tan solo un aspecto de un cambio de mayor envergadura en materia de política que busque alejarse del enfoque centrado en la contención o en la reversión de los movimientos de refugiados para centrarse de manera más explícita en la protección y la posible restauración de la dignidad y los derechos humanos fundamentales de los refugiados.

REFERENCIAS

ACNUR (1946). 'cuestiones de los refugiados: Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 8(l)'.
Res. A.G. ONU 52/103'.

ACNUR (agosto 1993). "Nota Informativa sobre el desarrollo de las Directrices del ACNUR sobre los Aspectos de Protección de la Repatriación Voluntaria". Documento de la ONU: EC/SCP/80. Disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68cbd4.html>. Última consulta: 30 de mayo de 2009.

ACNUR (1997). 'Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Res. A.G. ONU 52/103'.

ACNUR (1998). 'Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Res. A.G. ONU 53/125'.

ACNUR (julio 2003). "Hacia una Solución Integral para el desplazamiento de Afganistán" Disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f1be2224.html>.

ACNUR (2006). El Estado de los Refugiados del Mundo en el Nuevo Milenio. Oxford: Oxford University Press.

ACNUR (noviembre 2007a). 'Documento de debate: la protección de los refugiados y las soluciones duraderas en el contexto de la migración internacional'. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/5825>. UNHCR/DPC/2007/Doc. 02.

ACNUR (noviembre 2007b). 'Documento de debate: la protección de los refugiados y las soluciones duraderas en el contexto de la migración internacional'. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/5825>.

ACNUR (junio 2007c). 'Acuerdo Multipartito entre los Gobiernos de la República de Sierra Leona, la República de Nigeria la ECOWAS y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para la Integración Local de Refugiados de Liberia y Sierra Leona en Nigeria (UNHCR)'. Disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/49e479ca22.pdf>.

ACNUR (enero 2007d). 'La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos'. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4598.pdf?view=1>.

ACNUR (2008a). 'Situaciones de Refugiados Prolongadas: documento de debate preparado para el Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos de Protección, Ginebra, diciembre 2008'. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6915.pdf?view=1>.

ACNUR (febrero 2008b). El papel del ACNUR en el Apoyo del Retorno y la Reintegración de las Poblaciones Desplazadas: Marco de Políticas y Estrategia de Implementación". Disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47d6a6db2.html>. EC/59/SC/CRP.5

ACNUR (septiembre 2009a). 'Afghan Situation Operational Update'. ACNUR. Disponible en inglés en: <http://www2.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/VVOS-7Z7T92?OpenDocument>.

ACNUR (2009b). 'Gambia: 2010 Regional Operations Profile — West Africa'. Disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e4848831>.

ACNUR (junio 2009c). 'La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos'. Ginebra: ACNUR.

ACNUR (2009d). "Reporte de la Reunión Extraordinaria del 8 de diciembre del 2009 de la Sesión 66 del comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Documento de la ONU A/AC.96/1080'.

ACNUR (septiembre 2009e). 'Política del ACNUR sobre la protección y las soluciones de los refugiados en zonas urbanas'. <http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/VDUX-7W4M3C/file/unhcr-sep2009.pdf>.

ACNUR (agosto 2009f). 'Urban Reintegration: Desk Review' Documento en inglés.

ADEPOJU, A. BOULTON, A., y LEVIN, M., 'Promoviendo la integración a través de la movilidad: libre movimiento y el Protocolo de ECOWAS. Nuevos Temas en la Investigación sobre Refugiados. Documentos de trabajo del ACNUR, No.150, (2007), documento en inglés en. <http://www.unhcr.org/476650ae2.html>.

AMERICAN INTERNATIONAL SCHOOL OF KABUL (2003). 'The Reverse Brain Drain: Afghan-American Diaspora in Post-conflict Peacebuilding and Reconstruction'. <http://www.aisk.org/reports/diaspora.pdf>.

AMMASSARI, S. y BLACK, R. (2001). 'Empleando el Potencial de la Migración y el Retorno para Promover el Desarrollo'. Documentos de trabajo sobre migración de Sussex.

AMNISTÍA INTERNACIONAL (diciembre 1996). Tanzania y Ruanda: Cooperación internacional para Obligar a los Refugiados Ruandeses a Volver de Tanzania.

TANZANIA Y RUANDA: COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA OBLIGAR A LOS REFUGIADOS RUANDESES A VOLVER DE TANZANIA. Disponible en: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR02/035/1996/en/440c2346-2312-4189-bf7e-2349efc9e2f9/afr020351996es.pdf>
. Última consulta: 30 de mayo de 2009.

AMNISTÍA INTERNACIONAL (noviembre 2003). Irak: La devolución de refugiados y solicitantes de asilo. Disponible en: <http://www-secure.amnesty.org/en/library/asset/MDE14/179/2003/en/76f7eeab-d65f-11dd-ab95-a13b602c0642/mde141792003es.pdf>

Contraviene el derecho internacional
.. Última consulta: 30 de mayo de 2009.

ANÓNIMO, 'The UNHCR Note on International Protection You Won't See'. International Journal of Refugee Law, 9, (1997), pp. 267—273.

ARENDR, H. (1967 (2a. Edición). El Origen del Totalitarismo. New York: Harvest.

BAKER, B. (junio 2009). 'Tendencias en los Índices de Naturalización: Actualización 2008. Disponible en inglés en: <http://www.ilw.com/immigdaily/news/2009,0625-naturalization.pdf>.

BAKEWELL, O., 'Repatriation and Self-settled Refugees in Zambia: Bringing Solutions to the Wrong Problems'. Journal of Refugee Studies, 13:4, (2000), pp. 356—373.

BAKEWELL, O., 'Manteniéndolos en su lugar: La relación ambivalente entre el desarrollo y la Migración en África'. *Third World Quarterly*, 29(7), (2008), pp. 1341—1358.

BICKERTON, C. (2007). 'Construcción del Estado: Exportando el Fracaso Estatal'. En BICKERTON, C. P., C.J. y GOUREVITCH, A. (Eds.), *Política sin soberanía: Una crítica a las Relaciones Internacional*, pp. 93—111. Londres: University College London.

BLACK, R. y GENT, S. (diciembre 2004). 'Definiendo, midiendo e influenciando el retorno sostenible: El caso de los Balcanes'. Documento de trabajo No. 7 del Development Research Centre on Migration, Globalization and Poverty.

CAMARGO, F. (27 de noviembre de 2009). 'Notes of a briefing on Peshawar posting'.

CHANDLER, D. (2006). *Imperio en Negación: La política de la Construcción de Estados*. Londres: Pluto Press.

CRISP, J. (1999). 'Cambios de Políticas de las nuevas diásporas: red migratoria y su impacto en los flujos y regímenes de asilo'. UNHCR New Issues in Refugee Research Working Paper Series, No.7.

CRISP, J. (2002). 'No Solutions in Sight: the Problem of Protracted Refugee Situations in Africa'. Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego, Documento de trabajo No.68.

CRISP, J., JANZ, J. y RIERA, J. (julio 2009). 'Surviving in the city: A review of UNHCR's operation for Iraqi refugees in urban areas of Jordan, Lebanon and Syria'. <http://www.unhcr.org/4a69ad639.html>.

DE HAAS, H. WITH BAKEWELL, O., CASTLES, S., JONSSON, G. y VEZZOLI, S., 'Mobility and Human Development: UNHCR New Issues in Refugee Research Working Paper Series'. Documento de investigación No. 1 de los informes sobre desarrollo humano del PNUD.

DFID (marzo 2007). 'Moving out of Poverty: Making Migration Work Better for Poor People'. <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/migration-policy.pdf>.

DUFFIELD, M., DIAGNE, K. y TENNANT, V. (INFORME DE EVALUACIÓN DE PDES) (septiembre de 2008). 'Evaluation of UNHCR's returnee reintegration programme in Southern Sudan', <http://www.unhcr.org/publ/RESEARCH/48e47f972.pdf>. PDES/2008/05.

EASTMOND, M. y OJENDAL, J. (1999). 'Revisiting a Repatriation Success: the Case of Cambodia'. En BLACK, R. y KOSER, K. (Eds.), *The End of the Refugee Cycle? Refugee Repatriation and Reconstruction*, pp. 38—54. Oxford: Berghahn.

FAGEN, P. (Mayo 2006). 'Remittances in Conflict and Crises: How Remittances Sustain Livelihoods in War, Crises and Transitions to Peace'. <http://siteresources.worldbank.org/INTACCESSFINANCE/Resources/AF11Fagenarticle.pdf>.

FIELDEN, A. (Junio 2008). 'Local integration: an under-reported solution to protracted refugee situations'. UNHCR New Issues in Refugee Research Working Paper Series, No.158.

GAMMAGE, S. (2007). 'El Salvador: Despite End to Civil War, Emigration Continues'. <http://www.migrationinformation.org/profiles/display.cfm?id=636>.

GARCIA-RODICIO, A., 'Restoration of Life: A New Theoretical Approach to Voluntary Repatriation based on a Cambodian Experience of Return'. *International Journal of Refugee Law*, 13, (2001), pp. 123—140.

GHANI, A., LOCKHART, C. y CARNAHAN, M. (2005). 'Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building'. Documento de trabajo, Overseas Development Institute. www.odi.org.uk/resources/download/1819.pdf. Última consulta: 30 de mayo de 2009.

GROVOGUI, S. (1996). *Sovereigns, Quasi-states and Africans*. Minnesota: University of Minnesota Press.

GUTERRES, A. (enero 2006). 'Declaración del Sr. Antonio Guterres, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Nueva York, 24 de enero de 2006'. <http://www.unhcr.org/43d643334.html>.

GUTERRES, A. (diciembre 2008). 'Diálogo del Alto Comisionado sobre los desafíos en las situaciones de refugiados prolongadas, Declaración Inaugural del Alto Comisionado, Sr. Antonio Guterres, Ginebra, 10 de diciembre de 2008'. <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/ASAZ-7M7JAR?OpenDocument&RSS20=02-P>. Última consulta: 30 de mayo de 2009.

GUTERRES, A. (2009). 'World Refugee Day: 42 million uprooted people waiting to go home'. <http://www.unhcr.org/4a3b98706.html>.

HAMMOND, L. (2004). 'Tigrayan returnees' notion of home: five variations on a theme'. In LONG, L. y OXFELD, E. (Eds.), *Homecomings: Unsettling Paths of Return*, Oxford: Lexington.

HUMAN RIGHTS WATCH (Junio 2009). "Tanzania y Uganda: Prevenir el Retorno Forzado de los Refugiados". <http://www.hrw.org/en/news/2009/06/19/tanzaniauganda-prevent-forced-return-refugees>.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (agosto 2009). "Afganistán: Ahora qué para los Refugiados?" <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=6290&CFID=13882722&CFTOKEN=11480080>.

INTERNATIONAL REFUGEE RIGHTS INITIATIVE (noviembre 2009). "Dos personas no pueden compartir el mismo par de Zapatos: Ciudadanía, Tierra y Retorno de los Refugiados a Burundi". <http://refugee-rights.org/Publications/Papers/2009/TwoPeopleCantWeartheSamePairofShoes.111009.pdf>.

OIM (2005). "El Regreso de los Afganos calificados". <http://iom.fi/content/view/127/8>.

JACKSON, J. (1994). "Repatriación y Reconstrucción en Zimbaue durante la década de 1980". En T., A. y MORSINK, H. (Eds.), *When Refugees go home*, pp. 126—166. Londres: James Currey.

JACKSON, R. (1990). *Quasi Estados: Soberanía, Relaciones Internacionales y El Tercer Mundo*. Cambridge: Cambridge University Press.

JAZAYERY, L., *El Nexo del Desarrollo de la Migración: Estudio del Caso de Afganistán* 40:5, (2002), pp. 231—252.

KOSER, K. y VAN HEAR, N., Asilo, Migración y las Implicaciones para los Países de Origen. Documento de trabajo No. 2003/20 del UNU-World Institute for Development Economics Research.

LINDLEY, A., 'Desplazamiento Extendido y las Remesas: El vistazo desde Nairobi. UNHCR New Issues in Refugee Research Working Paper Series, No.143, (2007), p. <http://www.unhcr.org/46ea519d2.html>.

LINDLEY, A., "La llamada Por la Mañana: Las remesas desde la diáspora de los refugiados". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35:8, (2009), pp. 1315—1334.

LIPPMANN, B. y MALIK, S., "Las cuatro R: El camino a seguir? Revisión de la Migración forzosa", 12, (2004), pp. 9—12.

LOESCHER, G. (2001). *ACNUR y Política Mundial*. Oxford: Oxford University Press.

LOESCHER, G., BETTS, A. y MILLNER, J. (2008). *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*. Londres: Taylor y Francis.

LONG, C. (2009a). Una extensión a la Protección. Migración Laboral y soluciones duraderas para los refugiados. UNHCR New Issues in Refugee Research Working Paper Series, No.176.

LONG, C. (2009b). *La Política de la Repatriación de Refugiados en el Siglo Veinte*. Tesis de Doctorado, University of Cambridge.

MACRAE, J. (diciembre 1999). 'Apoyando la Paz...y la Guerra: ACNUR, Reintegración de los Retornados y el Alivio del Debate sobre el Desarrollo. *New Issues in Refugee Research, UNHCR Working Papers*, No.14.

MALKKI, L., *Refugiados y el Exilio: De "Estudios de Refugiados" al orden Nacional de las cosas*. *Annual Review of Anthropology*, 24, (1995), pp. 495—523.

MARKOWITZ, F. y STEFANSSON, A. (Eds.) (2004). *Volviendo a Casa: los caminos distorsionados del retorno*. Oxford: Lexington.

MCNAMARA, D., *El futuro de la Protección y la Responsabilidad del Estado. Declaración ante la cuadragésima-octava sesión del Comité Ejecutivo del ACNUR*. *International Journal of Refugee Law*, 10:1/2, (1998), pp. 230—235.

MENOCAL, A. (2007). 'Programa 3x1 para Migrantes'. <http://epic.programaeurosocial.eu/files/16-ficha-completa-eng.pdf>.

MILNER, J., *Refugiados y la Dinámica Regional de la Construcción de la Paz*. *Refugee Survey Quarterly*, 28:1, (2009), pp. 13—30.

MONSUTTI, A. (2006). *Redes Transnacionales de Afganos: Buscando más allá de la Repatriación*. Kabul: AREU (Unidad de Investigación y Evaluación de Afganistán).

MONSUTTI, A., *Estrategias de la Migración Afgana y las Tres Soluciones para el Problema de los Refugiados*. *Refugee Survey Quarterly*, 27:1, (2008), pp. 558—573.

NACIONES UNIDAS (10 de diciembre de 1948). 'Declaración Universal de los Derechos Humanos'. A/Res/217(III).

NYBERG-SORENSEN, N., 'Opportunities and Pitfalls in the Migration-Development Nexus: Somaliland and Beyond'. Danish Institute for International Studies, 21.

NYBERG-SORENSEN, N., VAN HEARS, N. y ENGBERG-PEDERSEN, P. (2002). The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options, OIM.

OIT-ACNUR (2008), 'Co-operation towards a Comprehensive Solutions for Afghan Displacement: Research study on Afghan deportees from Iran'.

OMATA, N. (noviembre 2009). "Trabajo de Campo, Resumen del Reporte: Las Estrategias de medios de vida sostenibles de la población de Refugiados de Liberia en Gana".
OSTERROTH, M. (agosto 2009). 'Programa 3x1 para Migrantes'.
<http://www.elcentinelacatolico.org/node/1433>.

PANTULIANO, S., BUCHANAN-SMITH, M., MURPHY, P. y MOSEL, I. (HPG) (septiembre 2008). "El largo camino a casa: Las oportunidades y obstáculos para la reintegración de los desplazados internos a Sudán del Sur y las Tres Áreas".
<http://www.odi.org.uk/resources/download/2461.pdf>.

PNUD (1994). 'Informe de Desarrollo Humano 1994'.
<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>.

RAJASINGAM, N. (abril 2009). "La diáspora Tamil: Solidaridades y Realidades".
<http://www.opendemocracy.net/article/the-tamil-diaspora-solidarities-and-realities>.

RATHA, D. (2003). "Las Remesas de los Trabajadores: Una fuente importante y Estable de Financiamiento Del Desarrollo del Exterior". En: Global Development Finance 2003, Washington, Banco Mundial. pp. 157—175. Washington: Banco Mundial.
<http://siteresources.worldbank.org/INTRGDF/Resources/GDF2003-Chapter7.pdf>.

RIISKJAER, M. y NIELSSON, T., "La Repatriación Circular: El Retorno y la Integración si éxito de los Iraquíes con condición de Refugiado en Dinamarca". New Issues in Refugee Research, UNHCR Working Papers, No.165.

SKRAN, C. (1995). Refugiados en la Europa entre Guerras. Oxford: Oxford University Press.

SPIEGEL ONLINE: INTERNATIONAL (28 de mayo de 2008). "Solo cristianos, por favor: Interés del CDU de Alemania en aceptar Refugiados de Irak".
<http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,556144,00.html>.

SRISKANDARAJAH, D., 'El Nexo del Desarrollo de la Migración: Estudio al Caso de Sri Lanka, 40:5, (2002), pp. 283—305.

STEPPUTAT, F. (2004). "Dinámicas del Retorno y la Reintegración Sostenible en los Medios de Vida sostenibles Móviles". Documento de trabajo de DIIS, 2004/10.

TENNANT, V. (abril 2008). "Revisión de las Políticas Regionales de la Situación afgana". Documento interno del ACNUR.

TURTON, D. y MARSDEN, P., Llevando a por Refugiados de Paseo, La política del retorno de Refugiados a Afganistán '. Serie de documentos de exposición de problemas de la Unidad Afgana de Investigación y Evaluación.

USCRI (June 2009). 'World Refugee Survey 2009 - Ghana'. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a40d2a675.html>.

VAN HEAR, N., 'De las Soluciones Duraderas a las Relaciones Transnacionales: Hogar y Exilio entre las Diásporas de los Refugiados'. UNHCR New Issues in Refugee Research Working Paper Series, No. 83.

VAN HEAR, N., "Fui tan lejos como mi dinero pudo llevarme" Conflict, forced migration and class'. Documento de trabajo de Compas, No.6.

DE WAAL, A., Tienen los Desplazados Internos de Darfur un futuro Urbano?' Social Science research council blog, <http://blogs.ssrc.org/darfur/2009/03/31/do-darfurs-idps-have-an-urban-future/>.

WARNER, D., 'Repatriación Voluntaria y el significado del Retorno al Hogar: Una crítica a las Matemáticas Liberales'. Journal of Refugee Studies, 7(2-3), (1994), pp. 160—174.

WICKRAMASEKARA, P. (2002). 'Políticas de respuesta para la migración educada: Retención, retorno y circulación'. <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/pom/pom5e.pdf>.

WORBY, P. (1999). 'Lecciones Aprendidas del involucramiento del ACNUR en el Programa de Repatriación y Reintegración para los Refugiados. Disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/research /RESEARCH/3ae6bd4f0.pdf>. Última consulta: 30 de mayo de 2009.

BANCO MUNDIAL (2009). 'Un vistazo de la Migración y las Remesas'. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0...contentMDK:20648762menuPK:34480 pagePK:64257043 piPK:437376 theSitePK:4607,00.html>.

ZIMMERMANN, S., 'Movimientos Secundarios Irregulares a Europa: Buscando Asilo más allá de la Protección'. Journal of Refugee Studies, 22:1, (2009), pp. 74—96.