

POSICIÓN DE ACNUR SOBRE EL RETORNO VOLUNTARIO A UCRANIA

Junio de 2023

Introducción

1. Desde la escalada del conflicto armado internacional en febrero de 2022, millones de personas se han visto desplazadas tanto dentro como fuera de Ucrania. Está bien establecido que las situaciones de conflicto armado pueden dar lugar a solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado¹; por lo tanto, ACNUR considera que es probable que la inmensa mayoría de las personas desplazadas procedentes de Ucrania necesitan protección internacional. La implementación del mecanismo de Protección Temporal en la Unión Europea y otros mecanismos jurídicos similares en otros lugares ha permitido que millones de personas refugiadas procedentes de Ucrania tengan acceso a protección y derechos en los países de acogida en un tiempo récord.
2. La evaluación general de ACNUR sobre el contexto en Ucrania es de guerra imperante, incertidumbre, inseguridad y un elevado nivel de necesidades humanitarias continuadas entre los millones de personas desplazadas internas y personas residentes en áreas directamente afectadas por la guerra en curso. El [Plan de Respuesta Humanitaria](#) de 2023 estima que aproximadamente 17,6 millones de personas se encuentran necesitadas de asistencia humanitaria, especialmente en el este del país.
3. Para la inmensa mayoría de ucranianos, volver a casa sigue siendo un deseo firmemente arraigado. La encuesta de intenciones más reciente llevada a cabo por ACNUR indica que el 76% de las personas refugiadas ucranianas quiere volver algún día a su hogar; no obstante, solo el 14% de ellas prevé hacerlo en los próximos meses. Las preocupaciones en materia de seguridad y protección en las zonas de origen son el principal impedimento al retorno en este momento, y así lo menciona el 90% de los participantes en la encuesta de ACNUR. El 90% de las personas encuestadas citó además como preocupaciones clave la disponibilidad y el acceso a servicios básicos (como electricidad, agua y atención médica, oportunidades de empleo y vivienda adecuada); todas estas personas se han visto enormemente afectadas por la guerra².
4. En marzo de 2022 ACNUR publicó una [Posición sobre los retornos a Ucrania](#) en la que exhortaba a los Estados a no retornar por la fuerza a nacionales y antiguos residentes habituales de Ucrania, con inclusión de las personas cuyas solicitudes de asilo hayan sido rechazadas. En vista de la persistencia del conflicto armado internacional en el país, ACNUR reitera que esta Posición sigue siendo válida. ACNUR sigue exhortando a todos los actores a responder a las necesidades de las personas desplazadas y a garantizar su seguridad y su protección hasta que puedan regresar a sus hogares de manera voluntaria y en condiciones de seguridad y dignidad, o hasta que se hayan encontrado otras soluciones duraderas.
5. ACNUR considera que el retorno voluntario y el retorno forzoso de personas refugiadas son procesos de carácter fundamentalmente diferente, que entrañan diferentes responsabilidades por parte de los diversos agentes implicados. La presente posición recuerda la naturaleza del

¹ ACNUR, [Directrices de Protección Internacional núm. 12: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo el artículo 1A\(2\) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y las definiciones regionales de refugiado](#) (diciembre de 2016).

² ACNUR, *Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine #4* (Vidas en pausa: intenciones y perspectivas de las personas refugiadas de Ucrania núm. 4) (de próxima aparición).

retorno voluntario como un derecho fundamental y articula sus implicaciones en el contexto específico del retorno a Ucrania, teniendo en cuenta las garantías necesarias. El presente documento no refleja la posición de ACNUR sobre el retorno de niñas, niños y adolescentes sin atención parental, para los cuales son de aplicación consideraciones adicionales.

El retorno voluntario como derecho humano fundamental

6. Muchas personas refugiadas han efectuado visitas de corta duración a Ucrania desde su llegada a países de acogida, principalmente para visitar a miembros de su familia, recuperar documentos, comprobar el estado de sus propiedades y de la situación en general³. El monitoreo sistemático de fronteras de ACNUR y otras fuentes de datos detectan un aumento de la movilidad entre la población refugiada en forma de movimientos transfronterizos constantes, incluidas estancias temporales y visitas más sostenidas en Ucrania, así como retornos duraderos.
7. Al igual que en otras situaciones de refugiados, la capacidad de regresar al hogar por breves períodos, entre otros para mantener los vínculos con la familia y la comunidad y para comprobar la situación imperante, puede ayudar a facilitar retornos más duraderos en el futuro una vez que las condiciones lo permitan. Dada la guerra en curso y la volatilidad de la situación actual, ACNUR no considera que las visitas a Ucrania socaven la probabilidad de que la inmensa mayoría de las personas desplazadas de Ucrania necesitan protección internacional.
8. En determinadas áreas de Ucrania se están llevando a cabo esfuerzos de recuperación temprana. No se puede destacar lo suficiente la importancia de crear condiciones propicias para retornos duraderos y sostenibles. Para ello se requiere trabajar en estrecha colaboración con las autoridades ucranianas con especial atención en las tareas de remoción de minas, reparación de viviendas, reconstrucción de infraestructura social y civil dañada y destruida e inversión en economía y empleo locales tan pronto como sea posible, con apoyo de la comunidad internacional. La [segunda Evaluación Rápida de Daños y Necesidades](#), una iniciativa conjunta del Gobierno de Ucrania, el Banco Mundial, la Unión Europea y las Naciones Unidas, estimó que los costos directos de los daños ascendían a 135.000 millones USD, y las necesidades de reconstrucción y recuperación alcanzarían los 411.000 millones USD, a febrero de 2023.
9. Retornar al propio país es un derecho fundamental. Si bien ACNUR no está promoviendo los retornos a Ucrania en este momento debido al conflicto armado internacional en curso, esto no impide que algunas personas refugiadas puedan tomar la decisión personal de retornar. Desde hace mucho tiempo que el enfoque de ACNUR ha sido respetar las decisiones de las personas refugiadas en materia de retorno, siempre que estén bien informadas y que se tomen de manera totalmente voluntaria. Las decisiones relativas al retorno o a la permanencia en países de asilo son complejas y reflejan las experiencias personales de desplazamiento forzado: entre los factores que se plantean a la hora de tomar una decisión individual aparecen los elevados niveles de separación familiar, trauma, violencia de género (incluida violencia sexual relacionada con el conflicto), bienestar económico, separación familiar continuada y riesgos de seguridad.
10. A medida que la discusión sobre el retorno a Ucrania toma impulso a nivel internacional, es importante asegurar que estas conversaciones se centren en las perspectivas, intenciones y necesidades de las personas refugiadas (la inmensa mayoría de las cuales son mujeres y niñas, niños y adolescentes) y en los principios aplicables de derecho internacional. Cualquier decisión de retorno debe estar bien informada y ser totalmente voluntaria, y adoptarse sin que

³ Un 39% de los participantes en la última encuesta de intenciones de ACNUR informó que un miembro de su hogar había efectuado al menos una visita breve a su zona de origen desde el comienzo de su desplazamiento (ACNUR, *Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine #4 (Vidas en pausa: intenciones y perspectivas de las personas refugiadas de Ucrania núm. 4)* (de próxima aparición)).

medien alicientes al retorno prematuro, como por ejemplo las restricciones al acceso de las personas refugiadas a una condición jurídica, documentación, sistemas nacionales de protección social y otros derechos y asistencia en los países de acogida.

11. Reconociendo que las personas refugiadas se encuentran en la mejor posición para valorar los riesgos y tomar decisiones sobre cuestiones que les conciernen directamente, incluido el retorno, ACNUR está dispuesto a facilitar el retorno de personas que puedan necesitar asistencia para regresar debido a su vulnerabilidad, que se valorará caso por caso. Estos retornos deben estar bien informados, ser voluntarios y producirse en condiciones de seguridad y dignidad.

Garantías y consideraciones clave en relación con el retorno voluntario a Ucrania

12. Muchas personas refugiadas siguen estando legítimamente preocupadas por su seguridad y protección en Ucrania, por su capacidad para retornar a sus hogares y reintegrarse de manera sostenible. Por eso resulta fundamental que tengan un acceso continuado a protección internacional. Mientras las condiciones en Ucrania impidan llevar a cabo retornos a gran escala en condiciones de seguridad y dignidad, ACNUR considera que la Protección Temporal sigue siendo una herramienta importante de protección internacional para las personas desplazadas fuera del país.
13. Dada la necesidad continuada de protección internacional entre la población refugiada de Ucrania, ACNUR subraya la importancia de garantizar que las personas refugiadas, incluidas las personas apátridas, queden plenamente incluidas en los sistemas nacionales y tengan pleno acceso a derechos en los países de acogida. La plena inclusión socioeconómica de las personas refugiadas les permite contribuir a las sociedades de acogida y seguir desarrollando su capital humano durante su exilio, lo cual beneficiará en su momento a la reconstrucción y la recuperación de Ucrania cuando se produzca el retorno. A la vista del gran número de menores separados y previamente al cuidado de instituciones que existen en Ucrania, es igualmente importante incluir a niñas y niños y adolescentes en las escuelas y sistemas nacionales de protección infantil de los países de acogida de personas refugiadas, con objeto de garantizar su protección y atención continuada hasta la identificación de soluciones duraderas. ACNUR subraya que cualquier retorno a Ucrania de menores debe guiarse por el principio del interés superior del niño.
14. Ahora que se está discutiendo sobre el futuro de los mecanismos de protección temporal en los países europeos de acogida y sobre una posible transición hacia acuerdos alternativos de estancia, las instituciones regionales y los países de acogida tienen la oportunidad de crear un marco político flexible que respete las decisiones voluntarias y bien informadas de retornar y que ofrezca garantías de poder volver a acceder a protección internacional en caso de que la situación de seguridad empeore o si los retornos resultan ser insostenibles en un contexto inestable que se caracteriza por importantes riesgos e incertidumbres.
15. En el momento en que la protección temporal y otros mecanismos jurídicos similares lleguen a su fin, es posible que haya grupos y personas que no puedan retornar a Ucrania y que sigan necesitando protección internacional. Este puede ser el caso concretamente de personas que carecen de documentación de identidad o prueba de nacionalidad, como por ejemplo las personas apátridas o aquellas con nacionalidad indeterminada. Las personas desplazadas procedentes de Ucrania deben poder solicitar asilo en cualquier momento, de conformidad con los derechos consagrados en el derecho internacional y de la Unión Europea.
16. ACNUR insta a los países de acogida a mantener un enfoque flexible sobre las visitas de corta duración a Ucrania, las cuales pueden ayudar a facilitar la toma de decisiones plenamente informadas sobre un retorno a más largo plazo. Las opciones podrían incluir una suspensión

temporal de la condición jurídica y acceso a transporte público gratuito a ambos lados de la frontera, con objeto de facilitar el retorno y las visitas prolongadas de reconocimiento.

17. ACNUR recomienda que la condición jurídica de una persona y sus derechos asociados en un país de acogida no se vean afectados por una visita a Ucrania con una duración inferior a tres meses. Además, ACNUR recomienda que, en caso de viajes a Ucrania de mayor duración, los países de acogida desactiven de manera provisional la protección temporal y otras condiciones jurídicas en lugar de retirar la condición jurídica o cancelar el registro de las personas, con objeto de evitar cargas administrativas y facilitar el acceso renovado a protección si fuera necesario.
18. Con objeto de integrar a las personas refugiadas procedentes de Ucrania en los esfuerzos por incluirlas en los sistemas nacionales de los países de acogida, evitando así diferencias en el acceso a derechos y protección, ACNUR sigue solicitando un enfoque inclusivo y coherencia entre los Estados Miembros de la UE en relación con la interpretación y aplicación de la Directiva de Protección Temporal, también por lo que respecta a las personas apátridas y con nacionalidad indeterminada. Además, ACNUR recomienda firmemente una respuesta coordinada y armonizada entre los países de acogida en el momento en que la aplicación de la Protección Temporal llegue a su fin, de conformidad con los principios internacionales de cooperación y responsabilidad compartida.
19. Junto con sus socios, ACNUR seguirá monitoreando los retornos a Ucrania de personas refugiadas organizados por cuenta propia, para identificar mejor los factores determinantes y habilitantes que influyen en las decisiones de retorno en un contexto inestable.
20. Las personas refugiadas deben tener acceso a información objetiva y actualizada sobre el potencial impacto que el retorno pueda tener sobre su condición jurídica y su acceso a derechos y asistencia en los países de acogida, su potencial acceso a asistencia en las zonas de retorno previstas, asesoramiento a personas retornadas y verificación del carácter voluntario del retorno.
21. ACNUR toma nota de los esfuerzos continuados de algunos Estados y otros actores para facilitar los retornos de aquellas personas que expresen su deseo de volver a Ucrania. En el contexto actual, ACNUR recomienda encarecidamente que, cuando se preste asistencia material, se ponga a disposición en zonas de retorno en Ucrania y no en el punto de partida. Las iniciativas en apoyo de las personas refugiadas retornadas a Ucrania deben basarse en necesidades y ser plenamente coherentes e integradas con los esfuerzos de asistencia y protección para la población general necesitada de asistencia humanitaria, incluidas personas desplazadas internas, personas desplazadas retornadas, comunidades de acogida y comunidades afectadas por la guerra. Se anima a todos los actores a apoyar los enfoques basados en zonas para una recuperación temprana y soluciones duraderas en las zonas de retorno, de conformidad con el Marco de Soluciones Duraderas de las Naciones Unidas y con el Plan Nacional de Recuperación del Gobierno. Derechos individuales tales como el acceso a asistencia para reparar o reconstruir hogares dañados deberán basarse en criterios de elegibilidad establecidos en el marco de la respuesta humanitaria interagencial o de acuerdo con los marcos nacionales de asistencia y compensación.
22. ACNUR considera que no es apropiado promover o incentivar los retornos a Ucrania en el contexto actual, dado el conflicto armado internacional persistente y las consiguientes hostilidades. Así pues, ACNUR advierte que los programas de asistencia y facilitación también deben basarse en un minucioso análisis para no promover activamente –ni que se perciba que promueven– retornos de personas refugiadas, ni crear tensiones sociales por una desigualdad en las formas y los niveles de asistencia brindada a personas con necesidades similares.
23. El retorno prematuro, inducido por factores expulsivos negativos, podría tener un impacto adverso en la capacidad de las personas refugiadas de tomar decisiones libres y voluntarias y

potencialmente podría socavar la sostenibilidad de los retornos. Por ello, ACNUR reitera sus llamamientos a la comunidad internacional para asegurar que las personas refugiadas sigan siendo capaces de acceder a protección y derechos en los países de acogida, prestando una atención específica a los grupos vulnerables. La identificación temprana de las personas refugiadas con necesidades específicas –incluidas mujeres sometidas a violencia de género, personas con discapacidad, adultos mayores en situación de riesgo, personas con condiciones médicas graves y otras personas vulnerables como grupos minoritarios y personas en situación de riesgo de apatridia– y el apoyo y la derivación sistemática a servicios especializados resultan clave para asegurar su protección en los países de acogida. Incluir de manera significativa en los países de acogida a la inmensa mayoría de personas refugiadas que no pueden retornar a su hogar en este momento debe seguir siendo una actividad prioritaria para todos.

ACNUR
Junio de 2023