

T W A I L R



THIRD WORLD APPROACHES
to INTERNATIONAL LAW *Review*



B.S. CHIMNI ~ *Del reasentamiento a la repatriación involuntaria*

HUSSEIN BADREDDINE ~ *A Historical Perspective on Space Resource Exploitation*

LAURA ACOSTA-ZÁRATE ~ *Beyond the Performance of Restorative Justice*

DANIEL RIVAS-RAMÍREZ ~ *Exclusionary Bias of Sanitary Policies for Food Production*

EWUWUNI ONNOGHEN-THEOPHILUS ~ *Data Free Flow with Trust*

UNYIMEABASI ODONG ~ *A TWAIL Analysis of the FATF Virtual Currency Regime*

SHAHD HAMMOURI ~ *Desensitising Modern Warfare Through International Law*

KRISTEN THOMASEN & JEREMY KELLEN ~ *The Imperial Arc of the Magic of AI*

TWAIL *Review*

06

Issue 6 / 2025



THIRD WORLD APPROACHES to INTERNATIONAL LAW *Review*

Published under a Creative Commons [licence](#).



(2025) 6 *TWAIL Review* 1-22

Del reasentamiento a la repatriación involuntaria: hacia una historia crítica de las soluciones duraderas a los problemas de los refugiados

B.S. Chimni⁺⁺

Abstracto

Este artículo examina críticamente la evolución histórica de las soluciones duraderas propuestas para los problemas de los refugiados, con especial énfasis en el giro desde el reasentamiento hacia la repatriación — incluida la repatriación involuntaria— como estrategia predominante desde mediados de los años ochenta. A través de un enfoque histórico-materialista, B.S. Chimni argumenta que este cambio refleja no solo una transformación en las prioridades políticas y económicas de los Estados, sino también una erosión de los principios humanitarios que sustentaban el régimen internacional de protección. El autor cuestiona la neutralidad de las soluciones promovidas por organismos internacionales y propone una relectura crítica que incorpore las causas estructurales del desplazamiento forzado, abogando por una justicia global que trascienda los enfoques tecnocráticos actuales.

* Traducido del Inglés al Español por Jorge González Jácome, Profesor Asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Publicado originalmente bajo el título “From Resettlement to Involuntary Repatriation: Towards a Critical History of Durable Solutions to Refugee Problems” en 23:3 *Refugee Survey Quarterly* 55 (2004). Este artículo está traducido con permiso del autor y del editor. En esta traducción se ha mantenido el formato y estilo de citación del texto original en inglés.

⁺ B.S. Chimni es Profesor y Vicerrector en WB National University of Juridical Sciences (India). Este texto también está publicado en: *New Issues in Refugee Research* (UNHCR), Working Paper No. 2.

Introducción

La historia de soluciones duraderas al problema de los refugiados en el mundo después de la Segunda Guerra Mundial puede dividirse en dos fases. En la primera fase, que duró aproximadamente entre 1945 y 1985, la solución del reasentamiento se promovió en la práctica, incluso a pesar de que la repatriación voluntaria fuera en principio aceptada como la mejor solución. En la segunda parte de este artículo hago un breve recuento del periodo en el cual el reasentamiento fue visto como la mejor solución al problema de los refugiados.

La segunda fase, que inicia en 1985, puede dividirse en tres periodos. En el primero (1985-1993), la repatriación voluntaria fue promovida como la solución más duradera, preocupándose principalmente por asegurar la voluntariedad en la repatriación. En 1993 se introdujo la noción de retorno seguro al discurso de las soluciones en el contexto de los regímenes de protección temporal establecidos en Europa Occidental; entre las nociones de repatriación voluntaria e involuntaria, la idea de un retorno seguro pretendió ocupar un punto medio. En 1996, la doctrina del retorno forzado fue puesta de presente por parte de ACNUR para llamar la atención de las situaciones que podrían obligar a aceptar la realidad de las repatriaciones involuntarias.

Ciertamente, ninguna de las dos nociones, retorno seguro o retorno forzado, ha sido desarrollada para reemplazar el estándar de la repatriación voluntaria. En el caso del retorno seguro, el problema es que el estándar de repatriación voluntaria es irrelevante puesto que la cláusula sobre la cesación de la condición de refugiado del artículo 1C de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (en adelante la Convención de 1951) no requiere más que un retorno seguro, o que los individuos estén en una situación en la que se les haya brindado protección bajo el entendido de que se les aplicará el estándar del retorno seguro. De otro lado, la doctrina del retorno forzado ha sido desarrollada para especificar lo que se consideran excepciones inevitables al estándar de repatriación voluntaria.

En la tercera parte de mi artículo critico la interpretación de la cláusula sobre el cese de la condición de refugiado que se usa para legitimar la noción de retorno seguro. Luego señalo los peligros de los intentos por contextualizar el estándar de la repatriación voluntaria y posteriormente sostengo que, luego de la Guerra Fría, la ausencia de un compromiso para compartir responsabilidades explica la creciente aceptación de la repatriación involuntaria como una solución al problema de los refugiados en el mundo.

En la cuarta parte de este artículo exploro el significado y las implicaciones del nuevo enfoque de la ayuda humanitaria a quienes retornan y los supuestos detrás de la idea de que los refugiados no pueden ser repatriados exitosamente si la sociedad que

los recibe no tiene un cierto nivel de desarrollo. Por ello sostengo, entre otras cosas, que a menos de que exista un reconocimiento claro del papel que juegan los factores económicos externos en la creación de las condiciones que llevan a los flujos de refugiados, así como de los pasos que deben seguirse para dar cuenta de tales factores, la comunidad que forma parte de la asistencia humanitaria puede ser vista, en última instancia, como un instrumento de un sistema internacional de explotación que se moviliza periódicamente para tratar de solucionar sus peores consecuencias.

Primera fase, 1945-1985: La insistencia en la solución del reasentamiento

En 1939, reflexionando sobre las diferentes soluciones posibles al problema de los refugiados, Sir John Simpson escribió:

La posibilidad de la repatriación definitiva pertenece al ámbito de las profecías y aspiraciones políticas, y ningún programa de acción puede basarse en la especulación [...]. [La repatriación definitiva] puede ignorarse como un elemento importante de cualquier programa futuro de acción internacional dirigido a que en la práctica se pueda dar por culminado el problema actual de los refugiados.¹

Se dice que mientras este “análisis pesimista” fue “básicamente acertado para los refugiados de su tiempo –rusos, minorías cristianas turcas, judío alemanes y otros”–, no es una afirmación “correcta para todos los tiempos y para todos los refugiados”.² Después de todo, al final de la Segunda Guerra Mundial, millones de refugiados pudieron retornar a su hogar.³ Sin embargo, no fue sino hasta 1983 que la preferencia por la solución de la repatriación voluntaria adquirió “un carácter absoluto” en las correspondientes resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.⁴ Incluso entonces era una solución respecto de la cual ACNUR, la comunidad internacional y los Estados individualmente considerados tenían “las más grandes limitaciones respecto a su mandato, influencia, tiempo y recursos”.⁵ La razón de este estado de cosas es que, dentro del año siguiente a la terminación de la Segunda Guerra Mundial, la cuestión de una solución al problema de los refugiados se había convertido

¹ Sir John Hope Simpson, *The Refugee Problem: Report of a Survey* (Royal Institute of International Affairs, London: Oxford University Press, 1939), 529.

² Barry N. Stein, ‘Prospects for and Promotion of Voluntary Repatriation’, en Howard Adelman (ed.), *Refugee or Asylum: A Choice for Canada* (Toronto: York Lanes Press, 1990), 190-220, at 192.

³ Ibid.

⁴ Marjoleine Zieck, *UNHCR and Voluntary Repatriation of Refugees: A Legal Analysis* (Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1997), 81.

⁵ Ibid., 202.

en una parte integral de la Guerra Fría, cuya política requería el rechazo de la solución de la repatriación voluntaria.

Este también fue el periodo en el que las economías de los Estados del Norte “experimentaron una expansión económica en el contexto de poblaciones arrasadas”.⁶ Un factor clave para facilitar una recuperación económica rápida fue el influjo de refugiados que compensó la pérdida de la fuerza laboral durante la guerra.⁷ Esta realidad reforzó la determinación de los Estados del Norte para argumentar a favor del reasentamiento como una solución al problema del millón de refugiados que había en Europa.⁸ Así, a pesar de que la Organización Internacional para los Refugiados (OIR) (1947-1950), ante la insistencia de la ex Unión Soviética, adoptó formalmente la repatriación voluntaria como una solución al problema de los refugiados, “la organización dedicó la mayor parte de su atención a los proyectos de reasentamiento, de acuerdo con las intenciones de los poderes occidentales”.⁹ Durante su existencia, la OIR “repatrió 72,834 refugiados, un escaso cinco por ciento del número total de personas desplazadas registradas en la OIR”.¹⁰ De hecho, “si bien era evidente para los funcionarios de la OIR que el costo de la repatriación por cada refugiado era una fracción del costo del reasentamiento, este argumento nunca apareció en las discusiones del Consejo General”.¹¹

En la medida en que los Estados del Norte aceptaron la solución de la repatriación como la solución, en principio, ideal, también apoyaron con firmeza la libertad de elección, a pesar de que se trataba de un millón de refugiados. Es más, en armonía con ese apoyo, criticaron decididamente la decisión de asistir a los refugiados con raciones de comida durante tres meses.¹² En contraste, en los meses inmediatamente posteriores al final de la Guerra, cuando el reasentamiento todavía no era parte del discurso occidental sobre las soluciones, los refugiados tuvieron que organizarse y resistir la repatriación forzada.¹³ También puede recordarse en este

⁶ Robert F. Gorman & Gaim Kibreab, 'Repatriation Aid and Development Assistance' en James C. Hathaway (ed.), *Reconciling International Refugee Law* (The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1997), 35-82, at 39; George Stoessinger, *The Refugee and the World Community* (Minneapolis: The University of Minnesota Press, 1963), 114.

⁷ Gorman & Kibreab, (1997).

⁸ Stoessinger, (1963).

⁹ Kim Salomon, *Refugees in the Cold War: Toward a New International Refugee Regime in the Early Postwar Era* (Lund: Lund University Press, 1991), 243.

¹⁰ Stoessinger, (1963) 111.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid., 68-71 y 202.

¹³ Yury Boshyk, 'Repatriation and Resistance: Ukrainian Refugees and Displaced Persons in Occupied Germany and Austria, 1945-1948', en Michael R. Marrus & Anna C. Bramwell (eds.), *Refugees in the Age of Total War* (London: Unwin Hyman, 1988), 198-219.

contexto que “bajo el régimen de refugiados representado por la UNRAA [siglas en inglés de la *Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación*, predecesora de la OIR] no había un respeto formal por los derechos fundamentales del individuo. Las PD [personas desplazadas] fueron repatriadas en contra de su voluntad”.¹⁴ Mientras que la UNRAA abandonó más tarde esta práctica, solo fue hasta después del inicio de la Guerra Fría y la formación del régimen de la OIR que se reconoció el derecho de un individuo de escapar de la persecución política y de escoger dónde quería vivir.¹⁵

La única conclusión que puede sacarse de este episodio para la evolución del régimen internacional para la protección de los refugiados es que los factores humanitarios no dan forma a la política sobre refugiados que adoptan los Estados dominantes en el sistema internacional.¹⁶ Igualmente, resalta la necesidad de estar alertas a los objetivos no-humanitarios que se persiguen por estos actores de tiempo en tiempo detrás de la fachada del humanitarismo. Volveré a este tema más adelante en este artículo.

Entre tanto, no es sorprendente que el final de la Guerra Fría haya significado un lento regreso a los días de la UNRRA, a pesar de que los Estados dominantes ahora tienen que enfrentarse a los desarrollos significativos en el derecho internacional de los derechos humanos que se han logrado luego de la Segunda Guerra Mundial. Esto explica por qué los intentos contemporáneos en justificar el abandono del estándar de la repatriación voluntaria se apoyan en unos argumentos diferentes. Esta serie de argumentos incluyen la idealización de la solución de la repatriación, un giro hacia el objetivismo al interpretar la definición del refugio y la cláusula del cese de la condición contenida en la Convención de 1951, un énfasis en el contextualismo al evaluar el cumplimiento del estándar de la repatriación voluntaria y una explicación limitada de las raíces de los flujos de refugiados. Las secciones siguientes examinan críticamente la validez de algunos de estos argumentos.

La segunda fase, 1985-98: de la repatriación voluntaria a la repatriación forzada

Desde principios de la década de 1980 cuando llegaron al Norte “nuevos solicitantes de asilo”, ha habido llamados para repensar el sesgo que el derecho internacional de los refugiados tiene respecto al exilio. La justificación teórica para este punto se ha presentado como “un nuevo enfoque al problema de los refugiados [...] basado en los

¹⁴ Salomon, (1991) 249.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid., 255.

derechos humanos”.¹⁷ Esta justificación afirma que “los objetivos de la separación y la alienación, que animaron en buena medida la aproximación al pasado, deberían reconocerse como contrarios tanto al interés humano individual y al bienestar de las sociedades, en particular si se tienen presentes las condiciones actuales”.¹⁸ Depurando esta afirmación de su prosa rimbombante, la nueva aproximación señaló que como ahora eran los refugiados del Sur los que estaban llegando al Norte, y que como en el momento no había una escasez de mano de obra, era tiempo de reflexionar sobre la solución del reasentamiento en un contexto diferente a la limitada visión de la Guerra Fría. Incluso mientras se avanzaba este argumento, y a pesar de que la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados reclamaba que la solución de la repatriación voluntaria “no había sido examinada con profundidad por expertos o por académicos”,¹⁹ el Comité Ejecutivo de ACNUR procedió a adoptar una conclusión fundamental sobre este asunto en 1985.²⁰ Pocos años después, sin las limitaciones de la Guerra Fría, ACNUR declaró que la década de 1990 sería la década de la repatriación. Está de más añadir que no fue la súbita disponibilidad de estudios académicos lo que envalentonó a la organización para hacer tal anuncio.

Por el contrario, académicos como Harrell-Bond advirtieron desde el principio que “no hay datos de investigación publicados que puedan usarse para comprobar los supuestos que rigen las políticas y prácticas actuales de los gobiernos y de las agencias internacionales”.²¹ Posteriormente, otros investigadores notaron que “lo que se promueve como la solución más deseable a las crisis de refugiados es un fenómeno social y espacial pobremente entendido”.²² Sin embargo, los que abogan por la repatriación voluntaria simplemente asumieron que todo lo que deseaban los refugiados era volver a casa. Es decir, que nunca se vio esto como “una hipótesis que

¹⁷ Geivaise Coles, ‘The Human Rights Approach to the Solution of the Refugee Problem: A Theoretical and Practical Enquiry’, en Alan E. Nash (ed.), *Human Rights and the Protection of Refugees under International Law* (Nova Scotia: Institute for Research on Public Policy, 1988), 195-221, at 216-17.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ UNHCR estudio citado por Stein, *Voluntary Repatriation*, at 202

²⁰ UNHCR Executive Committee, Conclusion No. 40 (XXXVI) sobre Voluntary Repatriation (1985).

²¹ Barbara Harrell-Bond, ‘Repatriation: Under What Conditions is it the Most Desirable Solution for Refugees? An Agenda for Research’, (1989) 32 *African Studies Review*, 41-69, at 43.

²² Johnathan Bascom, ‘The Dynamics of Refugee Repatriation: The Case of Eritreans in Eastern Sudan’, en W.T.S. Gould and A.M. Findlay (eds.), *Population Migration and the Changing World Order* (New York: John Wiley and Sons, 1994), at 226. Véase igualmente: Norwegian Government, Department of Immigrant and Refugee Affairs, *Refugees and Repatriation: Our Current Knowledge on the Subject* (Oslo, May 1994). En su página 5, el estudio señala: “Incluso si la repatriación se ha vuelto cada vez más el eje central, carecemos de un conocimiento conceptual y empírico sobre el asunto, en especial en lo que se refiere a la razón por la cual los refugiados retornan y cuáles son los factores que influyen en su decisión”.

debía ser comprobada”, sino como una afirmación de hecho que suponía tener un conocimiento de los refugiados.²³

Quienes asumieron la tarea más compleja de revisar las hipótesis descubrieron, sin embargo, que había una cantidad de situaciones en las que los refugiados no querían volver a casa. Primero, se encontró que el paso del tiempo puede ser un factor crucial cuando se trata de la decisión de retornar. Así, la segunda generación de refugiados puede no querer retornar a un hogar que conocen poco.²⁴ Segundo, el exilio afecta profundamente a los individuos y a los grupos a punto tal que frecuentemente el significado de hogar se transforma. “El hogar está donde tú lo haces” es el título de un artículo reciente sobre “la cultura de la repatriación y la diáspora entre iraníes en Suecia”. El texto sugiere que “la diáspora consiste en ‘múltiples’ hogares incluyendo la patria original que es meramente un ‘lugar de nostalgia’, en oposición a otros hogares en donde se logran satisfacer necesidades prácticas. En consecuencia, ‘retornar’ a casa puede significar volver a un hogar diferente a la patria originaria”.²⁵ En tercer lugar, una visión del exilio y el retorno que tenga en cuenta el género cuestiona la “la imagen acogedora del hogar” que proyectan los defensores de la repatriación.²⁶

A pesar de esta evidencia, sin embargo, la tendencia a generalizar “la experiencia del refugiado”, particularmente como una expresión de la pérdida, no disminuyó.²⁷ La explicación más simple para esto es que una imagen idealizada del retorno ayudó a legitimar las medidas que obligaron al refugiado a regresar. Más aún, una vez capturada y acuñada en términos legales, esta imagen tendió a obstruir la consideración de soluciones alternativas como si estas últimas no se dirigieran a atacar el asunto. Por ejemplo, en su libro reciente sobre los aspectos jurídicos de la repatriación voluntaria, Zieck señala categóricamente: “A pesar de que frecuentemente se asume que todo el mundo quiere retornar a su país de origen, es decir al ‘hogar’, no ha habido intentos para revisar la validez de este supuesto puesto que, al no haber más opciones, tal verificación parece en buena medida irrelevante”.²⁸

²³ D.C. Sepulveda, ‘Challenging the Assumptions of Repatriation: Is it the Most Desirable Solution?’ (1996), artículo no publicado compartido directamente por el autor, at 12-13.

²⁴ John R. Rogge, ‘Repatriation of Refugees’, en Tim Allen & Hubert Morsink (eds.), *When Refugees Go Home: African Experiences* (United Nations Research Institute for Social Development, 1994), at 14, 24, 31-4, 43-6.

²⁵ Mark Graham & Shahram Khosravi, ‘Home is Where You Make It: Repatriation and Diaspora Culture among Iranians in Sweden’, (1997) 10:2 *Journal of Refugee Studies*, at 115-33.

²⁶ Véase por ejemplo, Helia Lopez Zarzosa, “Internal Exile, Exile, and Return: A Gendered View”, (1998) 11:2 *Journal of Refugee Studies*, at 189-99.

²⁷ L. Malkii, “Refugees and Exile: From ‘Refugee Studies’ to the National Order of Things”, (1995) 24 *Annual Review of Anthropology*, 495-523.

²⁸ Zieck, (1997) 447, nota al pie 77.

Desde 1993: retorno seguro

La crisis de la antigua Yugoslavia llevó al “resurgimiento del interés entre los gobiernos del Norte en el paradigma de la protección temporal de la Convención [de 1951], incluyendo el derecho a repatriar cuando la condición de refugiado llega a su final”.²⁹ Se descubrió entonces que la Convención de 1951 no requería de la aplicación del estándar de la repatriación voluntaria. Simplemente hacía un llamado a los Estados parte a asegurar un retorno seguro.³⁰ Como el requisito de la voluntariedad no está mencionado en la Convención de 1951, solo encuentra un lugar en el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados. Por ello, de acuerdo con Hathaway, “es una fantasía legal sugerir que el requisito de la voluntariedad puede añadirse al texto de la Convención de 1951”.³¹ En su opinión, “una vez un Estado receptor determina que la protección en el país de origen es viable, entonces tiene derecho a retirar la condición de refugiado”.³²

Sin embargo, debemos detenernos en este punto y recordar que, a pesar de la inclusión de la cláusula de cese de la condición de refugiado en la Convención de 1951, el derecho internacional de los refugiados estaba conectado firmemente, al momento de la redacción, con el sesgo del exilio. En otras palabras, como lo señala Goodwin-Gill, la Convención fue “redactada en un momento en el que la repatriación voluntaria era efectivamente obsoleta”.³³ Por ello, no es sorprendente que el requisito de la voluntariedad no fuera mencionado en lo que era, en principio, un Convención eurocéntrica, pues las limitaciones cronológicas y espaciales de la Convención de 1951 solo se levantaron en 1967. En segundo lugar, la tarea de asegurar la adhesión al estándar de la repatriación voluntaria había sido asignado en el pasado a una agencia internacional, la OIR. Quizás por eso el requisito de la voluntariedad fue mencionado en el Estatuto y no en la Convención. Más aún, el preámbulo del Estatuto hace un llamado a los Estados a colaborar con la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados con el fin de promover la repatriación voluntaria de los refugiados. Difícilmente hubiera podido esperarse que los Estados colaboraran negando el requisito de la voluntariedad.

²⁹ James C. Hathaway, “The Meaning of Repatriation” (1997) 9:4 *International Journal of Refugee Law*, 551-8, at 553.

³⁰ Como lo anota Goodwin-Gill, “la noción del retorno seguro ha venido a ocupar una posición provisional entre el refugiado que decide voluntariamente volver a casa y cualquier otra persona que no sea de ese país y que, sin poder reclamar protección internacional, enfrenta la deportación o se le exige irse del país”. Guy S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, (Oxford: Clarendon Press, 1996), 275-6.

³¹ Hathaway, “The Meaning of Repatriation”, 553, nota al pie 29.

³² *Ibid.*, 551

³³ Guy S. Goodwin-Gill, “Editorial”, (1995) 7:1 *International Journal of Refugee Law*, 8.

Respecto al argumento de que solo el Estado receptor puede decidir cuándo la protección en el país de origen es viable, se ha observado con agudeza lo siguiente: “Los Estados que proponen el ‘retorno seguro’ sustituyen efectivamente la evaluación subjetiva del refugiado por (el cambio en) las circunstancias ‘objetivas’, atravesando así la línea que divide al refugiado del no-refugiado”.³⁴ Esta línea divisoria, no obstante, fue cruzada mucho antes de que se desarrollara la idea del retorno seguro. A mi modo de ver, una vez las autoridades que deciden sobre el refugio empezaron a basar su decisión para reconocer la condición de refugiados en factores objetivos, en vez de hacerlo con una combinación de factores subjetivos y objetivos, se debilitó el estándar de la repatriación voluntaria. Se ha observado correctamente que “los refugiados son, por definición, ‘imposibles de repatriar’ [...] en la medida en que si una persona satisface la definición de refugiado según los instrumentos contemporáneos y se mantiene [...] es ‘imposible de repatriar’ y se beneficia, entonces, de la prohibición del retorno forzado”.³⁵ En otras palabras, es difícil justificar la interpretación estatista del retorno seguro sin darle primero una definición diferente al término “refugiado”. Así, por ejemplo, no es una casualidad que Hathaway, que apoya la idea del retorno seguro, siempre ha sido un defensor de lo que llamo objetivismo en la determinación de la condición de refugiado.³⁶

A mi modo de ver, el objetivismo quita agencia al refugiado al eliminar su voz en el proceso que conduce a la decisión de negar o terminar su protección.³⁷ Lyotard denomina ese objetivismo como un daño ético; se ha descrito como una “forma extrema de injusticia en donde el daño sufrido por la víctima es acompañado por una privación de los medios para probarlo”.³⁸ El objetivismo se sostiene en la visión equivocada de que hay hechos allá afuera que esperan ser descubiertos para poder llegar a la decisión justa con respecto a la negación o terminación de la protección. Desafortunadamente, sin embargo, los hechos no existen fuera del mundo de las interpretaciones.³⁹ En consecuencia, frecuentemente, el objetivismo hace valer las

³⁴ Goodwin-Gill, (1996) 276.

³⁵ Zieck, (1997) 101-2.

³⁶ James C. Hathaway, *The Law of Refugee Status* (Toronto: Butterworths, 1991), 65-97.

³⁷ Véase: Patricia Tuitt, *False Images: The Law's Construction of the Refugee* (London: Pluto Press, 1996), capítulo 5.

³⁸ Ver: Costas Douzinas & Ronnie Warrington, "A Well-Founded Fear of Justice: Law and Ethics in Postmodernity", en Jerry Leonard (ed.), *Legal Studies as Cultural Studies* (New York: State University of New York Press, 1995), 197-229 y p. 209.

³⁹ Como lo escribió H.L.A. Hart, quizás el representante más importante del positivismo jurídico en el siglo XX: “Las situaciones de hecho no están a la espera de que les demos tranquilamente un rótulo, las arrugemos o las doblemos; su clasificación jurídica tampoco está escrita sobre ellas simplemente para que el juez las lea. En cambio, al aplicar las reglas jurídicas, alguien debe asumir la responsabilidad de decidir cuáles palabras cobijan o no el caso bajo análisis”. H.L.A. Hart, *Essays in Jurisprudence and Philosophy* (Oxford: Oxford University Press, 1983), 63-4.

percepciones subjetivas de las autoridades estatales sobre las del refugiado. Su injusticia se relaciona, sobre todo, con el hecho de que “todos los rastros de particularidad y de otredad se reducen a un registro de la similitud y la cognición”, mientras que el miedo, el dolor y la muerte son “radicalmente singulares; se resisten y en el límite destruyen el lenguaje y su habilidad para construir mundos compartidos”.⁴⁰

Es la interpretación objetivista de la cláusula de cesación de la condición de refugiado contenida en la Convención de 1951 la que permite el argumento de que solo el Estado puede decidir cuándo ha habido un cambio en las circunstancias del país de origen. Representa, en el mejor de los casos, una posible, aunque dudosa, interpretación de la Convención de 1951. Esto se vuelve evidente cuando se tiene en cuenta el simple hecho de que, por décadas, los Estados del Norte consideraron en la práctica, y ACNUR lo sigue interpretando así, que se debe usar una combinación de factores subjetivos y objetivos para determinar la condición de refugiado.⁴¹

No es extraño que mientras el elemento de la subjetividad es celebrado cuando se traduce en un retorno espontáneo del refugiado, se ignora cuando implica una decisión de quedarse. En este esquema de cosas, ¿los refugiados son actores racionales cuando deciden retornar, pero se mueven por razones extrañas si deciden quedarse? En el mismo sentido se acusa de ignorar las voces del refugiado cuando se sugiere, por ejemplo, que ACNUR no debe promover retornos espontáneos a menos de que esté convencida de que el retorno puede darse en condiciones de seguridad y dignidad. De otro lado, cuando las voces de los refugiados están a favor de quedarse y ACNUR se opone al retorno, se debe prestar poca atención a estos llamados. Esta actitud, que se asemeja a lanzar una moneda al aire y decirle al otro “con cara gano yo y con sello pierde usted”, debe ser rechazada tajantemente.⁴²

El objetivismo, finalmente, no solamente significa que el Estado decide cuándo es seguro retornar para un refugiado, sino que también toma la determinación

⁴⁰ Douzinas & Warrington, "A Well-Founded Fear of Justice", 209.

⁴¹ Los principios de interpretación que se establecieron en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en 1969 señalan en su artículo 31 (3) (b) que “toda práctica ulteriormente seguida por los Estados “por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de su interpretación” es importante al momento de aplicar el derecho. El *Manual y Directrices sobre los Procedimientos para determinar la Condición de Refugiado* de ACNUR fue escrito en 1979 y no ha cambiado desde entonces, a pesar de que hubo una nueva edición en enero de 1992. “El estándar de la prueba para que cese la condición de refugiado”, como lo ha señalado correctamente Goodwin-Gill, “es la ponderación de las probabilidades —¿el cambio de la situación es de tal naturaleza que es más probable que las bases previas sobre el temor de persecución ya no existan? [...]. El cambio por sí solo no es suficiente; es importante solo como parte de la evidencia de la existencia o no un riesgo”. Goodwin-Gill (1996) 87.

⁴² Por ejemplo, un grupo de ONGs holandesas han sostenido que, en buena medida, las condiciones bajo las cuales se debe dar la repatriación para quienes se les niega el refugio y para quienes se les ha dado un permiso excepcional de permanecer en el país y tienen luego que retornar son las que señala ACNUR en su manual *Voluntary Repatriation: International Protection*, (Geneva: UNHCR, 1996). Véase: Working Group on International Refugee Policy, "Guidelines for NGOs in Relation to Government Repatriation Projects", (1998) 11:2, *Journal of Refugee Studies*, 182-8.

de si es necesario para la persona refugiada retornar al lugar de donde huyó. Es esta instancia, igualmente, ya se ha realizado una reinterpretación en el ámbito de la determinación de la condición. La idea de un retorno seguro está atada, entonces, a la idea de la alternativa de huida interna.⁴³ Esta comprensión simplemente envuelve la pérdida de agencia del refugiado y la lleva más allá. Aparte de ser forzado a retornar a un lugar a donde el refugiado no quiere retornar, lo hace enfrentarse con una serie de problemas difíciles relacionados con los reclamos de propiedad, empleo, educación, etcétera. Por ejemplo, la experiencia de quienes retornaron a Bosnia luego del conflicto con la Comisión de Reclamaciones de Bienes Inmuebles que se estableció bajo el Acuerdo de Dayton de 1995 ha sido que sus decisiones nunca fueron implementadas por las autoridades locales pertinentes.⁴⁴ En otras palabras, el objetivismo implica que el refugiado tiene que experimentar el trauma del desplazamiento dos veces.

Desde 1996: retorno involuntario

La doctrina del retorno impuesto fue “oficialmente” anunciada por primera vez por Dennis McNamara, el Director de la División de Protección Internacional (DPI) de ACNUR, en septiembre de 1996. Bajo la doctrina del “retorno impuesto”, los refugiados pueden ser devueltos “a condiciones menos que óptimas en su país de origen” contra su voluntad.⁴⁵ Es importante intentar entender, incluso en medio de las críticas, las circunstancias bajo las cuales se desarrolló la idea del retorno impuesto. Primero, por supuesto, está la realidad de que la repatriación involuntaria está ocurriendo en grandes números en la actualidad. Como lo señala claramente una publicación de ACNUR: “es bastante claro que una gran proporción de los recientes refugiados que retornan se han repatriado bajo alguna forma de coacción”.⁴⁶

A partir de la realidad de la repatriación involuntaria ha surgido la creciente creencia de que el estándar de la repatriación voluntaria debe ser contextualizada puesto que, después de todo –según esta línea de argumentación– la repatriación ocurre bajo una variedad de condiciones y no es realista insistir en la aceptación del estándar de la voluntariedad sin tener en cuenta las condiciones particulares bajo las cuales debe practicarse. Por ejemplo, en años recientes, la División de Protección Internacional de ACNUR tuvo que enfrentar decisiones complejas pues había una “tensión entre el impulso de adherirse al espíritu de los instrumentos internacionales y

⁴³ Goodwin-Gill (1996) 276.

⁴⁴ "Bosnian Property Commission Struggles to Fulfill its Potential", *The Forced Migration Monitor*, No. 25 (New York: Open Society Institute, September 1998), 1- 3

⁴⁵ Reuters, 29 September 1996.

⁴⁶ UNHCR, *The State of the World's Refugees: A Humanitarian Agenda* (Oxford: Oxford University Press, 1997),147.

la necesidad de encontrar una solución viable en un ambiente de creciente hostilidad contra los refugiados".⁴⁷ La propensión de la División de adherirse a los principios iniciales le ha ocasionado que algunas veces sea marginal en el proceso de toma de decisiones de ACNUR.⁴⁸ Al hacer pública la doctrina del retorno impuesto, el Director de la División de Protección Internacional presumiblemente estaba señalando que, en el futuro, no debía esperarse que su división se adhiriera a los principios iniciales en todas las circunstancias.

Una vez se concede que el estándar de repatriación voluntaria tiene que interpretarse con sensibilidad hacia el contexto, surge la necesidad de identificar las situaciones en las cuales debe ser negado. Tales ejercicios ya se están realizando. Por ejemplo, Bayefsky y Doyle (basándose en discusiones que se dieron en un taller sobre Retorno Sostenible de los Refugiados en la Universidad de Princeton en 1998) han redactado una serie de "Guías y Principios para el Retorno Seguro y Sostenible". Una de las recomendaciones se titula "Exigiendo el retorno no-voluntario" y señala lo siguiente:

"El Consejo de Seguridad o el cuerpo regional correspondiente puede autorizar la repatriación no-voluntaria si determina que las condiciones de asilo fuesen (a) más peligrosas y gravosas que aquellas del país de origen y (b) no fuesen posibles de corregir por acciones del Estado receptor con ayuda internacional. Las condiciones en el país de origen que justifican tal decisión deben incluir los siguientes dos requisitos:

- Una expectativa razonable de que tendrá una provisión de necesidades humanas básicas, incluyendo vivienda, nutrición y derechos humanos fundamentales, como la libertad de no ser víctima de violaciones graves a la integridad de la persona (asesinato, tortura, prisión arbitraria).
- La persona que retorna puede gozar del estándar nacional de derechos humanos sin discriminación alguna".⁴⁹

Esta directriz es una invitación para que terceros Estados se nieguen a cooperar y para que los Estados receptores creen circunstancias en las que los refugiados puedan estar obligados a volver a su país de origen. Más aún, dar facultades al Consejo de Seguridad de la ONU para decidir cuándo se encuentra justificada la repatriación es garantizar que los factores políticos, y no los humanitarios, gobiernen la decisión.⁵⁰

⁴⁷ Joel Boutroue, *Missed Opportunities: The Role of the International Community in the Return of the Rwandan Refugees from Eastern Zaire*, Working Paper No. 1 (Boston: Massachusetts Institute of Technology, June 1998), 20.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ *Sustainable Refugee Return: A Report of a Workshop at Princeton University, 13-14 February 1998*, pp. 23-4.

⁵⁰ Los participantes en la reunión de Princeton tenían razón en señalar que, mientras el estándar de repatriación voluntaria es "frecuentemente difícil de cumplir en la práctica, las consecuencias de abandonarlo como un principio puede causar potencialmente un daño profundo" *ibid.*, p. 19. Sin embargo, sobre la afirmación de

De otro lado, se dice que esta orientación, desde la perspectiva del derecho internacional en donde la determinación *prima facie* de la condición de refugiado se produce en el contexto de un flujo masivo, “podría, algunas veces, contradecir la postura de ACNUR en el sentido de que la repatriación debe ser vista desde el punto de vista internacional”.⁵¹ A mi modo de ver, el hecho del flujo masivo no tiene una relación directa con los estándares que rigen el retorno. El estándar del retorno está más conectado con el principio de *non-refoulement* el cual aplica no solamente a quienes se les ha reconocido la condición de refugiado o un estatus intermedio, sino también a quienes están solicitando asilo. Más aún, en el contexto de flujos masivos y el retorno, tal como lo reconoce Zieck, “hay un cuerpo de normativas especiales” constituidas por los numerosos acuerdos bilaterales y tripartitas en los que ha participado ACNUR, el país de refugio y el país de origen con el propósito de regular las modalidades del retorno.⁵² De acuerdo con Zieck, estos acuerdos

suponen que los refugiados cuyo retorno es regulado (sin importar si sus derechos se derivan simultáneamente de otros acuerdos aplicables de derecho internacional consuetudinario universal o regional, o incluso de *comitas gentium*) no pueden ser repatriados [...] y que tanto ACNUR como el país de refugio están *obligados* a observar la prohibición de *refoulement* (sin importar si la obligación puede derivarse de otras fuentes de derecho).⁵³

En tercer lugar, se señala que “en la era de movimientos masivos de población, la doctrina de la expresión de la voluntad individual y libre de retornar ha sido menos relevante y menos utilizada (como categoría). Lo que vemos es que las masas aceptan las decisiones de las autoridades y de ciertos liderazgos”.⁵⁴ La literatura pertinente, sin embargo, parece sugerir que hay una necesidad de cuestionar si las “autoridades y ciertos liderazgos” siempre representan los intereses de los refugiados.⁵⁵ Sin querer decir que todas las estructuras tradicionales son necesariamente no-democráticas, es claro que se requieren esfuerzos para democratizar el mundo de los refugiados antes de aceptar que las decisiones de las autoridades y ciertos liderazgos avanzan los intereses de los refugiados.

que las directrices y principios acordadas reflejan una “visión ampliamente compartida”, Bayefesky y Doyle han procedido a criticar el estándar de la repatriación voluntaria.

⁵¹ Por ejemplo, véase: Boutroe, *Missed Opportunities*, at 20, nota al pie 63.

⁵² Zieck, (1997) 107.

⁵³ *Ibid*, 108.

⁵⁴ Dennis McNamara señaló este punto en su presentación en la reunión de Princeton, p. 6.

⁵⁵ Véase, por ejemplo: Barbara Harrell-Bond, ‘Humanitarianism in a Straightjacket’, (January 1985) 84:334 *African Affairs*, 3-15, at 12; Johan Pottier, ‘Relief and Rehabilitation: Views by Rwandan Refugees; Lessons for Humanitarian Aid Workers’, (1996) 95 *African Affairs*, 403-29, at 429.

Finalmente, como lo señaló McNamara en su presentación en Washington, “el retorno impuesto se ha convertido en una necesidad en virtud de la presión de los Estados receptores y de la falta de dinero para atender a los refugiados”.⁵⁶ Quisiera sugerir que, de hecho, esta es la verdadera razón por la cual la repatriación involuntaria ha venido a ser discutida y practicada ampliamente en el Tercer Mundo. La presión de los Estados receptores está aumentando porque frecuentemente son países pobres y están enfrentados a una situación en la que los Estados del Norte no están dispuestos a guiarse por el principio de compartir las responsabilidades del problema. Debe enfatizarse que la ausencia de esta colaboración se manifiesta tanto al nivel del asilo como al nivel de recursos. El régimen que los Estados del Norte han construido para prevenir que los refugiados lleguen a sus costas y el grosero afán por devolver a los refugiados de la antigua Yugoslavia les ha quitado su autoridad moral para protestar cuando la repatriación involuntaria ocurre en el Sur.⁵⁷ Por otra parte, la falta de voluntad del Norte por compartir las responsabilidades a nivel de los recursos con los Estados receptores pobres ha significado que “los refugiados deben repatriarse o convertirse en la responsabilidad exclusiva del Estado receptor”.⁵⁸

Tomemos el caso de Zaire y Tanzania que le dio asilo a 2.5 millones de refugiados de Ruanda en 1994. Estos países están entre los países más pobres del mundo ocupando respectivamente los puestos 142 y 149 (de un total de 179) en un escalafón hecho con base en el índice de desarrollo humano (IDH) por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.⁵⁹ Teniendo en cuenta que no se comparten las cargas y las crisis económicas que afectan a los dos países, la decisión de Tanzania, por ejemplo, de abandonar su política de puertas abiertas ha sido catalogada correctamente como una decisión “desafortunada pero entendible”.⁶⁰ Como se ha señalado, Tanzania “sobrevive gracias a los préstamos

⁵⁶ Reuters, 29 September 1996.

⁵⁷ En relación con políticas reciente en los Estados Unidos, Frelick señala: “África, que durante décadas representó un ejemplo brillante de solidaridad y hospitalidad, retrocedió frente a los principios fundamentales. En todo el continente, el espíritu de generosidad desapareció [...]. Gústennos o no, las acciones de los Estados Unidos establecen un estándar. Si los Estados Unidos tratan a los refugiados y a los solicitantes de asilo sin consideración a los principios fundamentales del refugio, podemos estar seguros de que otros países citarían tal trato como una justificación para su mal comportamiento”. Bill Frelick, “The Year in Review”, *The World Refugee Survey* (New York: United States Committee for Refugees, 1997), 14- 19, at 14

⁵⁸ Bonaventure Rutinwa, ‘Beyond Durable Solutions: An Appraisal of the New Proposals for Prevention and Solution of Refugee Crisis in the Great Lakes Region’, (1996) 9: 3 *Journal of Refugee Studies*, 312-26, at 318

⁵⁹ United Nations Development Programme, *Human Development Report 1997* (New York: Oxford University Press).

⁶⁰ Bonaventure Rutinwa, ‘The Tanzanian Government's Response to the Rwandan Emergency’, (1996) 9:3 *Journal of Refugee Studies*, 291-302, at 300

del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, cuyas condiciones incluyen cobrar al público por cada servicio básico, como salud y educación, y la eliminación de los subsidios gubernamentales de entretenimiento básico. No es realista esperar que un país en tales condiciones sea generoso con los refugiados”,⁶¹ en especial si los países ricos no se han comportado de manera diferente en el pasado reciente⁶² y se niegan a compartir las cargas del refugio con el país receptor que es pobre.⁶³ La situación no es exclusiva de Tanzania. Varios países receptores que ofrecen refugio a miles de refugiados están dentro de los más pobres, incluyendo Guinea (puesto 167 IDH), Uganda (puesto 159 IDH), Sudán (puesto 158 IDH), Nepal (puesto 154 IDH), Bangladesh (puesto IDH 144) y Paquistán (puesto 139 IDH).

¿Qué significa todo esto para los refugiados? Frecuentemente significa que “una vida de exilio es, para muchos, una vida de miseria –de pobreza, dependencia y frustración–”.⁶⁴ La situación no es nueva. Revisando la repatriación desde Sudán y Zaire de refugiados ugandeses a principios de la década de 1980, Jeff Crisp escribió:

Para la mayoría de quienes retornan, la repatriación tiene que ver más con la calidad de vida en Sudán y Zaire que con las condiciones de su país de origen. [...] La comida y las medicinas eran frecuentemente escasas en los campos de refugiados en Sudán del Sur. Para agosto de 1984, el problema del hambre se estaba volviendo especialmente grave en los campamentos que llevaban más tiempo, pues allí la asistencia alimentaria había sido retirada. Para los refugiados que sufren de esta forma, *cualquier otra cosa* era mejor que el prospecto de un exilio indefinido”.⁶⁵

De hecho, la protección y la asistencia que está disponible frecuentemente ha sido tan inadecuada que los refugiados han preferido volver a su país de origen a pesar de las condiciones de inseguridad. En tales circunstancias, difícilmente puede decirse que han sido libres para elegir ese retorno.⁶⁶

⁶¹ Ibid.

⁶² “Al cerrar sus fronteras, el gobierno de Tanzania parece haber sido motivado por las grandes potencias que actúan de manera similar en tales situaciones. Citando los ejemplos de los refugiados haitianos, el éxodo cubano y la saga de las personas que huyen en embarcaciones, el Ministro de Asuntos Exteriores dijo que era una doble moral pretender que los países más débiles cumplieran con todas las obligaciones humanitarias mientras que las grandes potencias las abandonaban cuando sentían que sus intereses y derechos nacionales estaban amenazados”. Ibid., 298.

⁶³ “La falta de asistencia adecuada por parte de la comunidad internacional fue la principal razón del cierre de la frontera.”; Ibid.

⁶⁴ UNHCR, *The State of the World's Refugees: The Challenge of Protection*, (Harmondsworth: Penguin Books, 1993), 104.

⁶⁵ Jeff Crisp, ‘Ugandan Refugees in Sudan and Zaire: The Problem of Repatriation’ (1986) 86: 4, *African Affairs*, 163-80.

⁶⁶Ibid., 104

Por supuesto, esto no implica que debamos aceptar nociones moralmente reprochables sobre la cooperación en temas de refugio que le permitan a los Estados del Norte no tener personas refugiadas en sus fronteras a cambio de que paguen de alguna manera por el cuidado de los refugiados en otras latitudes.⁶⁷ Una propuesta de este estilo sería una burla a la pobreza de los Estados del Sur. Una solución de este tipo no es realista, solo es arrogante y carente de algún tipo de sensibilidad moral.

El nuevo enfoque en las personas que retornan

El creciente énfasis en la repatriación ha hecho que la comunidad internacional preste atención ahora a “los problemas del retorno” mediante los cuales se ha enfrentado a la realidad de que los países de origen son, frecuentemente, más pobres que los países que devuelven a los refugiados. Comparando los datos sobre los movimientos de refugiados y el índice de desarrollo humano del PNUD, el informe de 1995, *The State of the World's Refugees*, de ACNUR señaló:

Los países en el escalafón más bajo en IDH tienen, de lejos, mayor propensión a generar grandes movimientos de refugiados y personas desplazadas. Así, de los treinta Estados en la parte más baja del índice, la mitad ha experimentado una migración forzada significativa [...], incluyendo muchos de los países más gravemente afectados por el problema del desplazamiento humano: Afganistán, Angola, Bután, Burundi, Liberia, Ruanda, Sierra Leona, Somalia y Togo.⁶⁸

No es sorprendente, entonces, que los gobiernos de los países de origen rara vez estén en una posición que asuma la responsabilidad de reintegrar a los refugiados y otras poblaciones desplazadas que retornan. Este hecho resaltó cuál es el problema con la aproximación tradicional a la repatriación, la cual se concentraba con las necesidades de consumo inmediato de quienes retornaba e hizo poco por iniciar y sostener un proceso de desarrollo necesario para prevenir mayores crisis y desplazamientos de población en el país de origen.⁶⁹

Al considerar los problemas de las personas que retornan, también ha sido

⁶⁷ See James C. Hathaway and R. Alexander Neve, "Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection", (Spring 1997) 10 *Harvard Human Rights Journal*, 115-211; James C. Hathaway, *Reconceiving International Refugee Law* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1997).

⁶⁸ UNHCR, *The State of the World's Refugees: In Search of Solutions* (Oxford: Oxford University Press, 1995), 147.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 176; Gorman & Kibreab (1997) 42-3. De hecho, debe resaltarse que el enfoque en el desarrollo del país receptor puede crear las condiciones que generan la expectativa de que los refugiados retornen o no. Después de todo, como lo ha señalado Crisp (en el contexto del retorno de los refugiados ugandeses desde Sudán y Zaire), “la asistencia distribuida [en el país receptor] debe ser menor que aquella que está disponible en [el país de origen] si es que los refugiados deben ser persuadidos para que acepten la repatriación ‘voluntaria’”. Crisp, "Ugandan Refugees", 177

evidente que frecuentemente es inapropiado distinguir entre los refugiados y las personas desplazadas internamente (PDI).⁷⁰ En el caso de los refugiados que retornan se trata de “personas desplazadas de un tipo especial” y es posible que su número se reduzca en el futuro cuando se compare con el número de PDIs.⁷¹ En consecuencia, “ya no puede suponerse que las necesidades de los refugiados que retornan son mayores que las de otros ciudadanos afectados por la guerra y que han perdido oportunidades de desarrollo”.⁷² Incluso hay una sugerencia de que no deben darse subsidios a los refugiados que retornan pues ello puede entenderse como una discriminación frente a las PDIs”.⁷³

El papel de ACNUR se ha transformado a la luz de estas preocupaciones. De acuerdo con Gorman y Kibreab, “sólo hasta hace poco, buena parte de los programas de asistencia de ACNUR estaban casi exclusivamente dirigidos a los países de asilo [...]. La reintegración se consideraba principalmente como una responsabilidad del país de origen y se esperaba que ocurriera espontáneamente”.⁷⁴ Sin embargo, en la actualidad, ACNUR se ha visto envuelta cada vez más en la tarea de la reintegración de las personas que retornan.⁷⁵ De hecho, ACNUR ha jugado un “papel de vanguardia” al plantear esta nueva aproximación no tradicional a la solución de la repatriación voluntaria.⁷⁶

En este punto quiero explorar brevemente el significado más amplio de este enfoque sobre la asistencia a la persona que retorna. A mi modo de ver, la justificación para esta asistencia implica el reconocimiento de que los factores

⁷⁰ "Attention focusing only on returnees would merely plant the seed of divisiveness and render the reconciliation process even more complex." UNHCR document cited by Gorman and Kibreab (1997) 42.

⁷¹ UNHCR (1997) 152 and 147.

⁷² *Ibid.*, 173.

⁷³ “La distribución de los subsidios a las familias refugiadas debe descontinuarse o reducirse significativamente. El otorgamiento de subsidios a las familias de refugiados exagera la desigualdad económica y es política y socialmente riesgoso. También es un uso ineficiente de los recursos económicos”. Richard Jacquot, "Managing the Return of Refugees to Bosnia and Herzegovina", (January-April 1998) 1:I *Forced Migration Review*, 24-6, at 26.

⁷⁴ Gorman and Kibreab, (1997) 41. Zieck, *UNHCR and Voluntary Repatriation*, escribe así mismo en la p. 94: “El aporte de ACNUR a la asistencia a quienes retornan se limita a cuestiones básicas, como soluciones de comida de corto plazo, dinero en efectivo mínimo para el viaje, materiales de construcción, herramientas básicas para la agricultura y objetos para la casa. Todo esto bajo el supuesto de que la reintegración ocurrirá espontáneamente y que otros actores, en especial el gobierno del país de origen con el apoyo de las agencias de desarrollo, asumirán la responsabilidad de la reintegración de quienes retornan en el contexto de los programas nacionales de desarrollo”.

⁷⁵ Zieck, *UNHCR and Voluntary Repatriation*, p. 167. El papel que originalmente se concibió para ACNUR no previó el concepto actual de Desarrollo. Zieck (p. 96) señala: “Originalmente, el papel de ACNUR se concibió en el marco de las cláusulas de cesación de la condición de refugiados, deteniéndose en las fronteras del país de origen: al cruzar esta frontera, el refugiado dejaba de serlo y así terminaba simultáneamente la competencia de ACNUR”.

⁷⁶ *Ibid.*, 41. ACNUR seguirá desempeñando un papel importante dependiendo de los recursos económicos que se le otorguen.

económicos y materiales juegan un papel crucial como causa de los flujos de refugiados y en los procesos de reintegración y rehabilitación.⁷⁷ Como lo resalta Bill Frelick, “la sugerencia de que el desarrollo es un componente indispensable para resolver el dilema de los refugiados implica que la causa del desplazamiento es económica”.⁷⁸

El simple reconocimiento de que los factores económicos juegan un papel en la causa del desplazamiento, aunque es importante, no es suficiente. Es necesario identificar los factores económicos externos e internos que funcionan en este asunto. Por ejemplo, cuando se trata de la asistencia a la persona que retorna, “los factores económicos” o “el desarrollo” son generalmente definidos en términos estrechos. El alcance de la asistencia a la persona que retorna se moldea de acuerdo con el objetivo de establecer condiciones materiales mínimas en las que pueda promoverse el retorno de los refugiados. Esta estrategia es, quizás, ejemplificada claramente por los Proyectos de Impacto Rápido (QIPs, por sus siglas en inglés) ejecutados por ACNUR para ayudar al proceso de reintegración. Los QIPs son esencialmente proyectos de “desarrollo de emergencia” que no toman en cuenta los problemas de largo plazo como lo son los costos recurrentes y la sostenibilidad.⁷⁹ No obstante, la debilidad de los QIPs simplemente refleja el “límite externo” del mandato de ACNUR; difícilmente se les puede culpar por ello.⁸⁰ La situación de la comunidad de las organizaciones no gubernamentales (ONG) no es diferente. Con sus recursos limitados, lo máximo a lo que pueden aspirar es a objetivos de desarrollo limitados. En otras palabras, tanto ACNUR como la comunidad de ONG no pueden enfrentar los problemas económicos estructurales en el país de origen.

Los problemas descritos anteriormente tienen que ser abordados por la comunidad internacional, en especial por aquellas autoridades que formulan políticas económicas globales. Primero, por supuesto, la asistencia a gran escala

⁷⁷ Como lo señala *The State of the World's Refugees* (1993) en su p. 112: “Cada vez más se cree que la pobreza extrema y la competencia por los recursos pueden reactivar el conflicto y socavar los logros de una paz frágil [...]. Si la repatriación no se conecta con la rehabilitación de la capacidad productiva, es posible que se reactive un círculo vicioso de desintegración y desplazamiento. La brecha del desarrollo, por esta razón, representa un problema de protección y de asistencia”.

⁷⁸ Bill Frelick, ‘Afterword: Assessing the Prospects for Reform of International Refugee Law’, en Hathaway (ed.), *Reconceiving International Refugee Law*, 147-57, at 151. Este reconocimiento debería hacernos ver con suspicacia cualquier explicación que atribuye la causa del desplazamiento, por ejemplo, en países como Ruanda y la Antigua Yugoslavia, a la noción de etnicidad; la explicación que se concentra en la competencia por los recursos siempre puede poner de presente una interpretación más plausible. Sin embargo, es importante reconocer que Frelick cuestiona, erróneamente a mi modo de ver, esta explicación.

⁷⁹ Gorman & Kibreab (1997) 47-9.

⁸⁰ De hecho, como los señalan Gorman y Kibreab, “dentro de su limitado marco institucional, ACNUR ha intentado adaptarse de manera innovadora a las nuevas situaciones, bien sea mediante el uso flexible de su mandato limitado o buscando su autoridad a través de los gobiernos nacionales”. *Ibid.*, 48.

debe ofrecerse al país al que retornan los refugiados, pero los países del Norte no quieren comprometer los recursos que son necesarios para este propósito. Por ejemplo, en su informe reciente sobre África, Kofi Annan, el Secretario General de Naciones Unidas, resalta la ausencia de apoyo para un número clave de proyectos de reconstrucción y desarrollo identificados por el Gobierno de Ruanda.⁸¹ En segundo lugar, es necesario dar cuenta de los factores económicos internacionales que son responsables de los problemas en el país de origen y que contribuyeron a la creación de un clima en el cual se produjo el desplazamiento. Por ejemplo, el papel de las instituciones financieras internacionales en generar las condiciones del conflicto en África ha sido aceptado incluso por el Secretario General de la ONU en su informe sobre esta materia.⁸² Por ello ha recomendado un “programa de ajuste estructural que sea coherente con la paz” y ha solicitado a las instituciones financieras internacionales suavizar las condiciones que normalmente acompañan a estos préstamos.⁸³ Pero, ¿en realidad sucederá esto? La pregunta es por qué se impusieron tales condiciones desde el inicio. Esta es una pregunta importante porque frecuentemente el objetivo de una aproximación estrecha al desarrollo es restaurar la economía anterior a la guerra, pasando por alto el hecho de que el conflicto pudo haber sido causado, precisamente, por estas condiciones anteriores a la guerra.⁸⁴

La creación de condiciones económicas mínimas también está acompañada por el intento de crear unas condiciones políticas mínimas para el retorno. Generalmente se señala que las claves para la creación de condiciones políticas mínimas son la realización de elecciones libres y justas y “la presencia de un Estado que rinda cuentas y que sea capaz de cumplir con sus funciones más básicas como el control del territorio, la preservación de la legalidad y el orden, y el suministro de servicios básicos” que son necesarios para una repatriación exitosa y permanente.⁸⁵ ACNUR, por ejemplo, busca maximizar el número de personas que al retornar puedan participar en el proceso electoral. También ayuda en la difícil tarea de establecer o preservar instituciones que protegerán los derechos humanos

⁸¹ Report of the United Nations Secretary-General to the Security Council, *The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa*, (New York: United Nations, April 1998), 14.

⁸² En muchos países africanos, los dolorosos programas de ajuste estructural han llevado a una significativa reducción del gasto social y a la consecuente reducción de la distribución de muchos servicios básicos. Si esto, además, se apareja con la percepción de que ciertos grupos no están recibiendo una participación justa en esos recursos reducidos, el potencial para el conflicto es evidente. *Ibid.*, 18-19

⁸³ *Ibid.*, p. 15

⁸⁴ David Keen, *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*, Adelphi Paper No. 320 (London: International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press, June 1998), 13

⁸⁵ Gorman y Kibreab, (1997) 68.

de quienes retornan y de otras poblaciones desplazadas.⁸⁶ La comunidad de las ONG también contribuye en este proceso. En otras palabras, ACNUR y las ONG contribuyen como pueden en apoyar las prácticas y condiciones democráticas en el país de origen.

Sin embargo, tal como ocurre con las causas económicas que se encuentran a la raíz del problema, ACNUR y la comunidad de ONG no pueden solucionar las causas políticas básicas de los conflictos que llevaron a la migración de los refugiados. En consecuencia, no pueden asegurar de modo alguno que la democracia política conducirá a la democracia social y económica. En palabras de Chahal: “No quiero decir que las elecciones no son importantes, solamente que no son un remplazo de una responsabilidad política efectiva”.⁸⁷ Frecuentemente, el significado de un “Estado responsable” es un Estado que pueda resolver las crisis de legitimidad y de protesta social generada por la implementación de los programas neoliberales de ajuste y por la mayor integración en la economía mundial.⁸⁸ Lo que se establece es un sistema de poliarquía en donde “la participación de las masas en la toma de decisiones se confina a la selección de líderes en elecciones cuidadosamente manejadas por las élites que están en competencia”.⁸⁹

Considero, entonces, que los miembros de instituciones internacionales y de ONG que no son parte del Norte deben entender y darse cuenta de la estrategia de los países hegemónicos. Los Estados del Norte buscan usar a la comunidad humanitaria para establecer, en las sociedades de postconflicto, un sistema político que esté mejor equipado para manejar la competencia interna por los recursos materiales, sin siquiera tomar un paso, a nivel internacional, en frenar aquellas medidas (que usualmente promueven los programas neoliberales de ajuste estructural) que afectan adversamente el esfuerzo por aumentar y distribuir con justicia estos recursos. Puesto de otro modo, el enorme compromiso de la comunidad humanitaria sería, aparentemente, movilizarse para sostener un sistema internacional injusto que se manifiesta periódicamente en las crisis y los conflictos que ocurren en los países del Sur.

⁸⁶ UNHCR (1997) 168.

⁸⁷ Patrick Chahal, ‘A Few Considerations on Democracy in Africa’, (April 1998) 74: 2 *International Affairs*, 289-305, at 302

⁸⁸ El hecho de que tenga que ser un ajuste neoliberal se desprende claramente de las recomendaciones que se hicieron a los países africanos por parte del Secretario General de la ONU: “Si África va a participar decididamente en la economía global, se requieren reformas políticas y económicas que deben incluir políticas predecibles, desregulación económica, apertura comercial y protección a los derechos de propiedad”. UN Secretary-General, *The Causes of Conflict*, 19.

⁸⁹ William I. Robinson, *Promoting Polyarchy: Globalization, US Intervention, and Hegemony* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), 49.

La anterior no implica que la comunidad humanitaria debe dejar de ofrecer ayuda y protección a quienes tienen necesidades o negarse a promover instituciones democráticas, sino que debería ser más consciente de la función que se le ha asignado en un sentido amplio y que debería criticar a los Estados del Norte desde esta perspectiva. Los académicos, por ejemplo, han estado alerta ante la posibilidad de que sus servicios sean utilizados para legitimar proyectos que no presentan ventaja alguna para los grupos en cuyo nombre se implementan tales proyectos. Hace poco se publicó un ensayo bajo el título *Se venden antropólogos*, donde Ioan Lewis, Profesor Emérito de Antropología de la *London School of Economics*, apunta “al aumento del uso de los antropólogos para *legitimar* proyectos de desarrollo” y alerta sobre la “manipulación que de ellos demandan los intereses políticos y económicos”.⁹⁰ Mi intención acá es simplemente ampliar el ámbito y la audiencia del argumento de Lewis. En otras palabras, las instituciones internacionales y las ONG también necesitan reflexionar sobre la forma a través de la cual sus servicios se usan para sostener un sistema inequitativo.

Conclusiones

En este texto he sostenido que los Estados dominantes en el sistema internacional deciden de vez en cuando, a la luz de sus intereses, cuál solución del problema de los refugiados debe promoverse como la mejor solución. Actualmente, la repatriación involuntaria es vista como una solución al problema de los refugiados porque en la era posterior a la Guerra Fría los países ricos no ven razón alguna para compartir las responsabilidades con los países pobres del Sur tanto a nivel del refugio como de los recursos que se requieren. La repatriación involuntaria puede entonces describirse como la solución escogida por los países del Norte en la era de la globalización que se marca por el final de la Guerra Fría y una creciente división entre el Norte y el Sur.

Quisiera terminar, sin embargo, llamando la atención sobre aquellas situaciones en las que los refugiados quieren volver a casa, pero son incapaces de ejercer su derecho al retorno. Tengo en mente, especialmente, el derecho de los refugiados palestinos para retornar a su país de origen. Un artículo reciente en el *Harvard International Law Journal* ha sostenido, en mi opinión convincentemente, que el derecho de los refugiados palestinos a su país de origen descansa sobre diversos principios alternativos del derecho internacional que podrían conducir a

⁹⁰ I.M. Lewis, "Anthropologist for Sale?", en Akbar Ahmed and Cris Shore (eds.), *The Future of Anthropology: Its Relevance to the Contemporary World* (London: The Athlone Press, 1995), 94-110, at 100 and 101 (resaltado en original).

diferentes evaluaciones de las circunstancias fácticas de su partida.⁹¹ Termino expresando la esperanza de que el actual proceso de paz en el Medio Oriente materialice el retorno de los refugiados palestinos en un futuro cercano.

⁹¹ John Quigley, "Displaced Palestinians and a Right to Return", (winter 1998) 39:1, *Harvard International Law Journal*, 171-229



EDITORIAL COLLECTIVE

LAURA BETANCUR-RESTREPO ~ *Universidad de Los Andes*
 AMAR BHATIA ~ *York University*
 FABIA FERNANDES CARVALHO ~ *São Paulo State University*
 SARA GHEBREMUSSE ~ *The University of British Columbia*
 USHA NATARAJAN ~ *The University of the West Indies*
 JOHN REYNOLDS ~ *Maynooth University*
 AMAKA VANNI ~ *University of Leeds*
 SUJITH XAVIER ~ *University of Windsor*

EDITORIAL ASSISTANTS

ETHAN FELDMAN ~ *York University*
 AIDAN MACNAB ~ *University of Windsor*
 APRAJITA MONGA ~ *York University*
 BLAIR SOMERVILLE ~ *Maynooth University*
 SARANGA UGALMUGLE ~ *University of Windsor*

FRONT COVER IMAGE

'There was an academic friend here — where are you?'
 by Samir Harb (Instagram: Samir_harbsss)
In memory of Dr Wiesam Essa (1975—2024)
and all the scholars who have been tragically killed in Gaza
by the Israeli war machine.

TWAIL Review Issue 6

Published September 2025
 Windsor, Canada ~ Bogotá, Colombia

www.twailr.com
 editors@twailr.com
 submissions@twailr.com
 twitter: @TWAILReview
 facebook: @twailr

ADVISORY BOARD

GEORGES ABI-SAAB
 PENELOPE ANDREWS
 ANTONY ANGHIE
 REEM BAHDI
 MOHAMMED BEDJAOU
 HILARY CHARLESWORTH
 BS CHIMNI
 CYRA CHOUDHURY
 KAMARI MAXINE CLARKE
 KIMBERLÉ CRENSHAW
 RICHARD DRAYTON
 RICHARD FALK
 JAMES GATHII
 CARMEN GONZALEZ
 ARDI IMSEIS
 BEVERLY JACOBS
 KARIN MICKELSON
 VASUKI NESIAH
 LILIANA OBREGON
 OBIORA OKAFOR
 ANNE ORFORD
 SUNDHYA PAHUJA
 VIJAY PRASHAD
 BALAKRISHNAN RAJAGOPAL
 NATSU SAITO
 MUTHUCUMARASWAMY SORNARAJAH