

Principios básicos del retorno voluntario, digno y seguro

Serie Minuta N° 74-23, 28/06/2023

Resumen

La presente minuta ha sido realizada para la reunión del Parlamento Andino, a realizarse en la ciudad de Bogotá, Colombia, el 01 de julio de 2023. Este será utilizado en el contexto de la mesa del eje temático de migraciones, para generar insumos para la Cumbre de Migraciones.

Este informe analiza el debate en torno a las políticas de retorno voluntario (AVR, por sus siglas en inglés) de personas migrantes a sus países de origen o un tercero.

El riesgo en este debate, que es muchas de estas políticas son denunciadas como medidas para promover expulsiones ejecutivas, por ello organismos del sistema de las Naciones Unidas, advierten cuales son los criterios que deben primar para que el retorno sea respetuoso de los Derechos Humanos de las personas migrantes.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

1. Contexto regional

Actualmente, en muchas democracias occidentales están forjando excepciones sin precedentes al derecho a solicitar asilo en sus fronteras, que cómo señala The New Humanitarian¹, constituirían violaciones de los derechos humanos, donde las políticas de disuasión migratoria de línea dura, han convertido lo que deberían ser movimientos manejables de personas, en una serie en cascada de crisis humanitarias en las fronteras, al tiempo que refuerzan la desigualdad global. América Latina y el Caribe se encuentra en una situación homóloga, en un proceso de endurecimiento de las condiciones de ingreso, tránsito y regularización de la población migrante intrarregional.

La crisis migratoria que experimenta la región, se debe al enorme éxodo de personas desde Venezuela, que se empina por sobre los 7 millones de migrantes y refugiados, quienes se han desplazado preferentemente dentro de Sudamérica y hacia Estados Unidos, que se han sumado a los flujos históricos provenientes desde México, Centro América y el Caribe. El problema es que Estados Unidos ha endurecido sus políticas de ingreso desde que se decretó la pandemia, que ha llevado a una escalada de medidas disuasorias para los migrantes irregulares, que no han surtido efectos. Por el contrario, el efecto de estas medidas de endurecimiento de las políticas de ingreso, como señala R4V², ha sido la creciente aumento de la población irregular, de los crímenes de tráfico y trata de personas³ y el fallecimiento de personas migrantes⁴, que ya llevado a crecientes dificultades de gobernabilidad de la migración, en especial en zonas fronterizas.

El resultado práctico de estas medidas, ha sido una creciente militarización de las fronteras de los países americanos, como son los ejemplos de Estados Unidos, Chile, Perú, Ecuador, Panamá, México, Brasil, entre otros. El fenómeno de la militarización del control fronterizo, presenta una serie de dificultades: la principal, es que las fuerzas militares no tienen una instrucción para el tratamiento de población civil, ni de las doctrinas que ordenan los acuerdos internacionales en materia de tratamiento del refugio, el asilo y la migración. El efecto no deseado que ha generado este proceso, ha sido la formación de "zonas fantasmas", es decir, espacios fronterizos donde se congrega una cantidad creciente de migrantes irregulares, ya sea esperando la oportunidad de ingresar de forma indocumentada, y que cuando son sorprendidos, quedan atrapados entre dos países donde ambos le niegan el ingreso, improvisan rutas cada vez más riesgosas, como el Darién, en Panamá.

¹ <https://www.thenewhumanitarian.org/feature/2021/12/29/ten-humanitarian-crises-trends-to-watch>

² R4V – Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (2022). *Reporte especial de situación: Bolivia, Chile y Perú*. R4V, 18 de Febrero. [en línea] <https://www.r4v.info/es/document/reporte-especial-de-situacion-bolivia-chile-peru>

³ UNO Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) (2021). *Manual de lineamientos especializados para primeros respondientes en materia de detección, atención y canalización de posibles casos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes*. UNDOC / Government Offices of Sweden.

⁴ Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2022). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*. OIM. [en línea] <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES>

2. ¿Retorno o expulsiones masivas?

Es ante este fenómeno de militarización de la frontera y la conformación de zonas fantasmas (campamentos) donde se encuentran migrantes irregulares, muchos países, preferentemente desarrollados, han desarrollado diversas estrategias para alejar a la población irregular (ya sea porque ingresó de manera indocumentada o expiró el límite legal de su visa o de su regularización temporal), dentro de las cuales han implementado el redireccionamiento o relocalización de migrantes irregulares o indocumentados, que algunos investigadores lo han integrado dentro de las estrategias de “*transferencia*”⁵ a terceros países; como también, “*políticas de retorno voluntarios*” (AVR, por sus siglas en inglés), que han sido denunciadas por algunos organismos, como Amnistía Internacional⁶, como medidas encubiertas de expulsiones sumarias, encubiertas con el lenguaje de los Derechos Humanos.

En el primer caso, el redireccionamiento es utilizado preferentemente por las naciones desarrolladas para no asumir sus compromisos internacionales, en especial en materia de refugio. En líneas gruesas, se refiere a la práctica de algunos Estados de trasladar a migrantes que llegan de forma irregular o que solicitan asilo en su territorio, a países que no son tan ricos, ni tan competentes institucionalmente, ni tan seguros, sin mecanismos compensatorios adecuados, transfiriendo a éstos la responsabilidad de los solicitantes de protección⁷. Dicho redireccionamiento se hace a través de transferencia de recursos, compensaciones o presión política y económica.

El redireccionamiento de migrantes irregulares puede describirse como una estrategia para externalizar la responsabilidad de los Estados en la protección de los refugiados. El redireccionamiento, bajo esta perspectiva, representa una forma de “*externalización de las fronteras*”⁸ nacionales, que permite a los Estados evitar la responsabilidad de proporcionar protección a los migrantes y refugiados que llegan a sus fronteras. Como señala Mirra:

“Las políticas Europeas, Estadounidenses y Australianas, [dan cuenta de] la tendencia internacional de gestión migratoria se direcciona hacia la repulsión de los extranjeros afuera de los territorios nacionales, disfrazando estas medidas de discriminación territorial como formas de lucha a la criminalidad transnacional. Los resultados muestran preocupantes propensiones que, de forma reiterada y aparentemente coordinada, se traducen en un alejamiento de los extranjeros desde la jurisdicción de los Estados tradicionalmente de destino”⁹.

En el segundo caso, el retorno de las personas migrantes irregulares o solicitantes de refugio, se hace hacia los países de los cuales han huido porque se encontraban en riesgo su integridad física o psíquica o eran incapaces de poder satisfacer las condiciones mínimas de existencia, o que han dejado de manera voluntaria

⁵ Linos, K. & Chachko, E. (2022). Refugee Responsibility Sharing or Responsibility Dumping? *California Law Review*, 110(3), pp. 897-934.

⁶ Amnistía Internacional (23 de enero 2018). Devoluciones en México: personas ignoradas y sin protección. [en línea]: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2018/01/refoulement-in-mexico/>

⁷ *Ibíd.*

⁸ Mirra, A. (2017). Las fronteras del siglo XXI. La externalización y la desnaturalización de los espacios de transición. *Iberoamérica Social: Revista-Red de Estudios Sociales IX*, pp. 111 - 130.

⁹ *Ibíd.*

buscando mejores condiciones de vida.

A este respecto, Naciones Unidas, señala que no hay una definición canónica respecto a Retorno, pero proveen de una para delimitar el fenómeno:

“Término genérico para referirse a todas las formas, los métodos y los procesos mediante los cuales los migrantes regresan o son obligados a regresar a su país de origen o de residencia habitual, o a un tercer país. Esto incluye, entre otras cosas, la salida independiente, el retorno asistido, voluntario o espontáneo, la deportación, la expulsión, el traslado, la extradición, la no admisión, la entrega, la transferencia o cualquier otra disposición de retorno. El uso del término “retorno” no aporta detalles acerca del grado de voluntad o coacción que existe en la decisión de regresar, ni de la legitimidad o arbitrariedad del regreso”¹⁰.

Esa por ello que la figura del retorno y la reintegración es compleja y polémica, ya que implica, muchas veces, la contraposición de intereses y prioridades entre las políticas nacionales, la opinión pública, la cooperación internacional y la voluntad de los migrantes. En muchos países, las cuestiones relativas a la migración, y en especial a la migración irregular, son objeto de enconados debates políticos y la atención pública¹¹, que han llevado a algunos Estados han tratar de fortalecer el acceso migratorio por vías regulares, seguras y ordenadas (legales), generado instancias de regularización en su territorio para las personas migrantes que hayan ingresado por vías irregulares (indocumentadas). En otro sentido, algunos Estados han optado por implementar políticas que buscan aumentar la eficacia de los programas de retorno en vez de los de regularización, *“partiendo del supuesto de que un aumento de los retornos consigue mejorar las políticas migratorias, contribuye a una migración segura, ordenada y regular, o fomenta la confianza pública en la capacidad del Estado para gestionar las fronteras de manera eficaz”¹².*

Es este carácter controversial asociado a las políticas de retorno forzadas a los países de origen o un tercero, deben llevarse a cabo con arreglo a las obligaciones que establece el derecho internacional, donde se debe garantizar el debido proceso y la prohibición de expulsiones colectivas y, en caso de los refugiados, la aplicación del principio de no devolución. Es por ello que la OIM ha desarrollado una política de acompañamiento y asistencia a los procesos de retorno, que se basa en los derechos de las personas migrantes y se centra en su bienestar a lo largo de todo proceso de retorno, que implica tanto la decisión de retornar, la readmisión en el país de origen o un tercero, y la reintegración sostenible. Para ello la OIM, *“se centran los esfuerzos en las personas y en la protección de sus derechos, reconociendo al mismo tiempo que los Estados tienen la prerrogativa soberana*

¹⁰ Naciones Unidas (2021). *Garantizar el retorno en condiciones de seguridad y dignidad y la reintegración sostenible*. United Nations Network on Migration. [en línea]: https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbdl416/files/docs/21-163_es_iom_eeuu_-_un_network_on_migration_-_8_ensuring_safe_and_dignified_return_-_position_paper_s.pdf

¹¹ OIM (2021). Política de la OIM para todo el abanico de actividades relativas al retorno, la readmisión y la reintegración [en línea]: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/avrr/rrr-policy-final_es_19315.pdf

¹² Naciones Unidas (2021). Op. Cit.

*para determinar sus políticas migratorias nacionales y gestionar la migración dentro de su jurisdicción, de conformidad con los compromisos contraídos en virtud del derecho internacional*¹³.

3. Principios para un retorno voluntario, digno y seguro, respetuoso de los Derechos Humanos.

El retorno de migrantes a sus países de origen o terceros países, así como su readmisión en los mismos y su reintegración en las sociedades y las comunidades que los acogen, son procesos habituales de la movilidad internacional. Para garantizar que el retorno sea voluntario, digno y seguro de los migrantes, se pueden implementar diversas propuestas que buscan proteger y apoyar a los migrantes en todo momento. Quizás donde mejor está graficada esta preocupación, es en el Pacto Mundial para la Migración de 2018, el cual ofrece un modelo, no vinculante, que busca:

*“fortalecer la cooperación entre los países de origen, tránsito y destino — sobre la base de principios, salvaguardias y prácticas positivas fundamentales— con miras a garantizar que los retornos se lleven a cabo en condiciones de seguridad y dignidad, y respetando los derechos humanos, a fin de reducir la precariedad y la vulnerabilidad de los migrantes que retornan y promover una reintegración sostenible con perspectiva de género e infantil en los países de origen”*¹⁴.

A continuación, se sintetizan algunas de estas propuestas para garantizar un retorno voluntario, digno y seguro en una lógica de respeto de los Derechos Humanos:

Información clara y accesible: Los migrantes deben tener acceso a información clara y precisa sobre el proceso de retorno voluntario, incluyendo los requisitos y procedimientos necesarios para llevarlo a cabo. Además, se deben proporcionar recursos y materiales informativos en diferentes idiomas y formatos para garantizar que todos los migrantes tengan acceso a la información.

Asistencia y apoyo: Los migrantes deben recibir asistencia y apoyo para llevar a cabo el proceso de retorno voluntario, incluyendo ayuda para obtener documentos de viaje y para planificar su regreso. Además, se deben proporcionar servicios de asesoramiento y orientación para ayudar a los migrantes a tomar decisiones informadas sobre su futuro.

Protección contra la violencia y la discriminación: Los migrantes deben estar protegidos contra la violencia y la discriminación durante todo el proceso de retorno voluntario, incluyendo el viaje de regreso a su país de origen. Se deben implementar medidas para garantizar la seguridad de los migrantes en todo momento, incluyendo la protección contra la trata de personas y la explotación laboral.

¹³ IOM (2021). Op. Cit.

¹⁴ Naciones Unidas (2021). Op. Cit.

Readmisión: los Estados ahora también entablan deliberaciones acerca del proceso de retorno administrativo de sus nacionales a través negociaciones de readmisión, que garantice condiciones de seguridad y dignidad, que se formalizan acuerdos de readmisión con el fin de facilitar el reingreso de los migrantes. Como advierte Naciones Unidas, normalmente esto se da en el contexto de los retornos forzosos¹⁵.

Reintegración sostenible: Una definición de reintegración sostenible la provee la Naciones Unidas, donde señala que este es un:

“Proceso que permite a las personas afianzar y mantener las condiciones políticas, económicas, sociales y psicosociales necesarias para valerse por sus propios medios y preservar su subsistencia y dignidad en el país y la comunidad a los que retornan o son devueltos, respetando plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Dicho proceso debe incluir la adopción de medidas específicas que faciliten a los migrantes que retornan acceso a la justicia, la protección social, los servicios financieros, la atención de la salud, la educación, la vida familiar, un nivel de vida adecuado y un trabajo decente, así como a la protección contra la discriminación, la estigmatización, la detención arbitraria y todas las formas de violencia, y les permitan tomar conciencia de que se encuentran en un entorno seguro desde el punto de vista personal y en el que se promueven el empoderamiento económico, la inclusión y la cohesión social a su regreso”¹⁶.

Monitoreo y evaluación: Los organismos internacionales encargados de velar por los derechos humanos deben monitorear y evaluar el proceso de retorno voluntario para asegurar que se respeten los derechos humanos de los migrantes en todo momento. Se deben implementar mecanismos de seguimiento y evaluación para garantizar que los migrantes reciban el apoyo y la protección necesarios durante todo el proceso.

Garantizar el retorno voluntario, digno y seguro de los migrantes, es necesario implementar medidas que aseguren la protección y el bienestar de los migrantes en todo momento. Se deben proporcionar recursos y servicios para ayudar a los migrantes a tomar decisiones informadas sobre su futuro y para apoyar su reintegración en sus comunidades de origen. Además, se deben implementar mecanismos de seguimiento y evaluación para garantizar que los migrantes reciban el apoyo y la protección necesarios durante todo el proceso.

4. Conclusiones

La migración ha demostrado no ser un proceso lineal, sino que se entrelazan diferentes momentos y estímulos, donde el retorno es uno de los escenarios posibles, como está consagrado en la Declaración Universal de los Derechos

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ *Ibíd.*

Humanos, en su artículo 13, numeral 2: *Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país*. Este principio, en la base de toda la arquitectura del sistema internacional de Derechos Humanos de las personas migrantes, debe actualmente ser aclarado con los adjetivos de: voluntario, digno y seguro. Ello se debe, al debilitamiento de los principios del derecho internacional, lo que complejiza aún más el tratamiento de la migración segura, regular y ordenada, pues sólo en el establecimiento de principios compartidos y la cooperación internacional, se puede dar gobernanza a la migración internacional.

Este escenario de debilitamiento del derecho internacional y un endurecimiento de las políticas nacionales para desincentivar la migración irregular, han llevado, lamentablemente, a un aumento de los riesgos y la indefensión de las personas migrantes, que ha redundado en situaciones de creciente complejidad: militarización fronteriza, aumento de las mafias y el crimen transnacional de tráfico y trata de personas, un aumento de los riesgos de vida en los desplazamiento (Darién en Panamá, la frontera entre Guatemala y México, por dar dos ejemplos).

Es por ello que se debe ser cuidadoso en la búsqueda de soluciones que busquen hacer más expeditos la readmisión de migrantes de retorno, como un acuerdo entre Estados, sin poner en el centro a la persona migrante y sus derechos, y en el caso de los refugiados, de los compromisos y obligaciones de los Estados de acogida. El riesgo que las políticas de retorno, terminen transformándose en fórmulas de expulsiones sumarias, como advierte Amnistía Internacional, son altos. Por ello es de vital importancia proteger el carácter voluntario del retorno, a través del acceso a información veraz, clara y accesible, que permita tomar una decisión informada y libre.

De existir esta decisión informada y libre, la dignidad y seguridad están dadas en buscar garantizar que la reinserción en su país de origen o un tercero, será sostenible, es decir, que logrará construir las condiciones de auto valía y autonomía, es decir, que puedan ser permanentes en el tiempo. El principal riesgo en todo este proceso, es la transvaloración de los conceptos, que es utilizar los conceptos y el argot de los Derechos Humanos, para objetivos diametralmente opuestos a los principios que estos defienden.