

**Asamblea General**

Distr. general
23 de diciembre de 2002
Español
Original: inglés

Quincuagésimo séptimo período de sesiones

Tema 104 del programa

Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, cuestiones relacionadas con los refugiados, los repatriados y las personas desplazadas y cuestiones humanitarias**Carta de fecha 21 de noviembre de 2002 dirigida al Presidente de la Asamblea General por los Representantes Permanentes de Noruega y Suiza ante las Naciones Unidas**

Siguiendo instrucciones de nuestros Gobiernos tenemos el honor de adjuntar a la presente el documento titulado “Declaración de La Haya sobre el porvenir de la política de refugiados y migración” (véase el anexo).

Le agradeceríamos que la presente carta y su anexo se distribuyeran como documento de la Asamblea General, en relación con el tema 104.

(Firmado) Ole Peter **Kolby**
Embajador
Representante Permanente de Noruega
ante las Naciones Unidas

(Firmado) Jenö C.A. **Stachelin**
Embajador
Representante Permanente de Suiza
ante las Naciones Unidas



**Anexo de la carta de fecha 21 de noviembre de 2002 dirigida
al Presidente de la Asamblea General por los Representantes
Permanentes de Noruega y Suiza ante las Naciones Unidas**

Sociedad Internacional para el Desarrollo/Filial de los Países Bajos

Proyecto sobre el porvenir del asilo y la migración

**Declaración de La Haya sobre el porvenir de la política
de refugiados y migraciones**

Preámbulo, principios y comentario

Preámbulo

Los abajo firmantes, unas 500 personas de diferentes formaciones de todo el mundo, fuimos convocados a título personal por la filial neerlandesa de la Sociedad Internacional para el Desarrollo a fin de reflexionar en forma creativa sobre el porvenir de la política de refugiados y migración. Representamos a gobiernos, organismos supranacionales, organizaciones intergubernamentales, entidades académicas, grupos religiosos y organizaciones de la sociedad civil. Algunos de nosotros conocemos la experiencia personal directa de la huida, el desplazamiento o la migración; otros tienen una larga trayectoria de compromiso con la buena gestión de los asuntos públicos en los planos local, nacional, regional o interregional. Hemos reflexionado sobre el carácter y alcance de las migraciones forzadas y voluntarias y posibles respuestas innovadoras a ellas. Creemos en un mundo justo donde la visión y la acción vayan de la mano y donde los refugiados y los migrantes ocupen un lugar central en nuestras preocupaciones comunes.

Creemos que los refugiados y los migrantes revisten una importancia enorme para la comunidad internacional. Su porvenir es un componente esencial del concepto de cooperación internacional pacífica, estabilidad y seguridad económica. Los desplazamientos forzados y voluntarios de poblaciones son fenómenos muy distintos, pero relacionados entre sí. La atención prestada a ambos ha de situarse en el contexto de la globalización económica y política, con todo su potencial de mayor desarrollo y prosperidad humanos por una parte, y de enajenación, pérdida de autonomía, empobrecimiento y polarización por otra.

Creemos que la migración es un fenómeno normal que puede contribuir en forma positiva al desarrollo económico y social, así como a la diversidad y a la riqueza culturales. Ahora bien, es intolerable que el mundo siga siendo testigo de la difícil situación de quienes se hallan en la indefensión frente a las violaciones de los derechos humanos, la persecución, la tortura y la brutalidad; las serias insuficiencias en materia de protección de millones de personas internamente desplazadas; las fuertes presiones sobre la institución del asilo y la falta de acceso a protección internacional de un importante grupo de refugiados.

Creemos que ha llegado la hora de cambiar radicalmente de óptica; las pautas migratorias están cambiando; las posibilidades de cooperación internacional van en aumento; las realidades demográficas del mundo están variando; la globalización trae consigo posibilidades de gestionar las migraciones más productivamente; los avances en materia de derechos humanos y gestión democrática de los asuntos públicos abren nuevas perspectivas.

En la presente Declaración **proponemos** un criterio nuevo. Nuestro punto de partida ha sido reexaminar los intereses a largo plazo de los Estados y las sociedades, así como las aspiraciones y necesidades de los migrantes. Esta Declaración señala un camino para responder a los desafíos del futuro. Con una cooperación internacional eficaz, la gestión de la migración ofrece enormes posibilidades y una de las principales metas de la comunidad internacional debería ser conseguir que el derecho y la opción de permanecer en el propio país se vuelvan viables para todos. Pese a que la protección internacional de los refugiados es un logro fundamental de los derechos humanos, en los decenios venideros será preciso renovar los empeños para promover las normas de derechos humanos acordadas en el plano internacional a fin de acometer la tarea de prevenir conflictos y resolver los conflictos inveterados.

Dirigimos un llamamiento a la comunidad internacional para que responda creativamente a estos desafíos. El momento es propicio para ello y con una dirección política de alto nivel el mundo es capaz de avanzar hacia la coexistencia pacífica, la prosperidad económica y la satisfacción de las aspiraciones de todos sus habitantes.

Principios

1. La responsabilidad de los Estados

Los movimientos de refugiados y la migración en un mundo en vías de globalización serán cuestiones fundamentales en los decenios venideros. Si bien la responsabilidad primordial por la política de asilo y migración recae en los Estados, hoy ningún Estado puede actuar ya en solitario. Los Estados tienen el deber de instituir políticas para gestionar las corrientes de población y de cooperar en el plano internacional. Sus deberes y responsabilidades dimanar del respeto fundamental por la vida y la dignidad humanas consagrado en los derechos humanos universales, el derecho humanitario y el derecho de los refugiados. Las normas universales se aplican a los refugiados y migrantes como a cualquier otro ser humano.

2. Énfasis en un nuevo diálogo

El punto de partida para una futura política de refugiados y migración son los intereses comunes de todos los agentes pertinentes que intervienen. Ha llegado la hora de revisar las prioridades de los procesos consultivos en marcha poniendo el énfasis claramente en los intereses comunes y en un diálogo directo entre los Estados origen, tránsito y destino. Las mejores soluciones se pueden hallar cuando los refugiados, otras personas desplazadas, los migrantes, la sociedad civil, los agentes económicos y los gobiernos intervienen desde un principio.

3. Enfoques regionales

Una de las formas probadas de responder a los retos cada vez mayores planteados por los movimientos de refugiados y las migraciones internacionales es impulsar una fuerte cooperación regional. Los mecanismos de cooperación regional son capaces de promover los derechos humanos y la dignidad, la solidaridad y el reparto de responsabilidades en un marco mundial. Los enfoques regionales hacen posible responder a los movimientos de población y gestionarlos con más efectividad.

4. Gestión de las migraciones

Las políticas de migración eficaces establecen un equilibrio entre los deberes humanitarios y una gestión efectiva. Una estrategia racional toma en consideración las necesidades de los países de origen, tránsito y destino, así como las aspiraciones de los migrantes. Respeta las inversiones y contribuciones hechas por los migrantes, así como las necesidades demográficas, económicas, laborales y culturales de las sociedades. La gestión de las migraciones es un proceso complejo que trasciende las medidas punitivas y los instrumentos de control. Es esencial tener presente que la migración es un hecho inevitable de la vida de personas, familias, comunidades y Estados.

5. Movilidad y seguridad

Los movimientos de población han sido motivo de preocupación por razones de seguridad en años anteriores y los son todavía más en la actualidad. Dado que el respeto por los derechos humanos y la preservación de la seguridad en el marco internacional no son forzosamente incompatibles, hacen falta deliberaciones tranquilas y razonadas. Los Estados pueden fortalecer la confianza pública sin dejar de

contribuir constructivamente a programas humanitarios y de migración atendiendo a las necesidades legítimas de seguridad y bienestar de sus ciudadanos.

6. Migración ordenada

Los programas coherentes de migración ordenada son instrumentos fundamentales para un enfoque nuevo respecto a la migración. Es necesario que los Estados elaboren un régimen nacional o internacional de políticas que ponga de relieve sus intereses e intenciones en materia de migración. Un régimen de esta clase fortalecerá también la confianza pública y hará que los Estados estén más dispuestos a responder a las crisis humanitarias. Unos mecanismos transparentes pondrán más claramente de relieve los derechos y deberes de los migrantes. Si se dan a conocer de forma clara y abierta, tales programas contribuirán a encauzar la migración de forma previsible; reducirán los inconvenientes y costos de la migración no autorizada y contribuirán a poner coto a la influencia de las organizaciones dedicadas al tráfico y a la trata de seres humanos.

7. Migración irregular

La migración irregular es con frecuencia peligrosa para los interesados, pues tienen poca o ninguna protección jurídica. A medida que los Estados reorientan a los migrantes no autorizados hacia sistemas de migración ordenada, pueden cooperar simultáneamente para desalentar la migración desorganizada. Tratándose de los migrantes no autorizados que cumplen con los criterios humanitarios especificados, cabría contemplar la posibilidad de permitirles acogerse a procedimientos jurídicos, incluida la regularización. Los demás deberían poder acogerse a programas de regreso asistido y los Estados deberían cumplir con su deber de acoger a los repatriados sobre una base no discriminatoria. Ambos enfoques son elementos importantes de toda política coherente y reconocen los derechos humanos fundamentales de los migrantes irregulares. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000 y los protocolos sobre el tráfico y la trata que la complementan, que deberían ponerse en vigor con carácter urgente, son el marco más apropiado para impulsar la acción colectiva para luchar a todos los niveles contra la industria del tráfico y la trata organizados de seres humanos.

8. Protección de los refugiados y asilo

El derecho a pedir y recibir asilo contra la persecución es universalmente aplicable. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 siguen siendo los pilares de la responsabilidad compartida de dar protección internacional a los refugiados y deberían ser ratificados y aplicados por los Estados que no lo han hecho aún. Los dos retos prioritarios enfrentados por la comunidad internacional son ampliar el alcance de la protección brindada a los refugiados llevando a la práctica los principios del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho humanitario y del derecho de los refugiados; y actuar de manera amplia para hallar soluciones perdurables mediante la repatriación voluntaria, la integración local en los países de primer asilo o el reasentamiento en terceros países. Los costos políticos, financieros y humanitarios son mucho mayores cuando no se hallan soluciones duraderas para los problemas de los refugiados, que representan una de las inversiones que más contribuye a la paz y la estabilidad mundiales.

9. Personas internamente desplazadas

La vida que tiene por delante el número cada vez mayor de millones de personas internamente desplazadas que hay en el mundo es extremadamente vulnerable y arriesgada. Si bien la responsabilidad principal por ellas recae en los Estados correspondientes, para atender a sus necesidades con frecuencia hacen falta asistencia y protección especializadas de la comunidad internacional, sobre todo cuando su propio gobierno es el principal transgresor. Los derechos y protecciones conferidos a las personas internamente desplazadas por el derecho de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario han sido agrupados provechosamente en los Principios rectores de las Naciones Unidas aplicables a los desplazamientos internos.

10. Migración y desarrollo

La desigualdad económica existente entre los países y dentro de ellos es una de las principales causas de la migración. La política de migración debe ir pues a la par con las políticas de desarrollo, la lucha contra la enfermedad y la erradicación de la pobreza así como del analfabetismo. Hace falta un compromiso mayor con políticas amplias de desarrollo sostenibles y centradas en los seres humanos que pongan énfasis entre otras cosas en la educación, la salud y la participación política. Todo marco internacional y regional viable en materia de asistencia, comercio, desarrollo e inversiones ha de asignar prioridad a una mejor asignación de los recursos para ofrecer posibilidades a todos y mitigar los efectos adversos del éxodo intelectual.

11. Conflictos y prevención de conflictos

Las violaciones flagrantes de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, exacerbadas a menudo por conflictos violentos, siguen siendo las causas principales de los desplazamientos forzados. La comunidad internacional tiene un deber especial de elaborar estrategias que eviten la manifestación de su potencial destructivo y los desplazamientos internos, así como las corrientes de refugiados que trae consigo. En este sentido, el control efectivo de armamentos y de las corrientes financieras que promueven los conflictos, son instrumentos importantes para fortalecer las medidas humanitarias adoptadas para proteger a las víctimas de los conflictos y prestarles asistencia. Las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas tendrían que recibir más apoyo internacional. Una vez establecida, la Corte Penal Internacional irá enjuiciando en grado creciente a los responsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra.

12. Reconstrucción después de los conflictos

Hace falta un método nuevo, incluyente y de abajo arriba para encarar las situaciones posteriores a los conflictos. Se han de habilitar rápidamente recursos para restablecer el orden público y el Estado de derecho, así como para reconstruir la infraestructura básica. La participación de la población local, las personas desplazadas y los refugiados repatriados es un factor fundamental para reconstruir con éxito. La ratificación y aplicación de la Convención sobre la prohibición de minas antipersonal de 1997 es un primer paso para que las personas puedan regresar en condiciones de seguridad. Deberían ponerse en marcha empeños especiales para velar por la protección y rehabilitación de los niños soldados.

13. Énfasis en las capacidades

Los refugiados y los migrantes poseen aptitudes, conocimientos, experiencia y un hondo afán de lograr una vida mejor, que deben aprovecharse en actividades productivas y enriquecedoras en vez de desperdiciarse debido a su marginación de la vida normal de la comunidad en la que viven. El acceso al mercado de trabajo, a la enseñanza, la salud y a otros recursos públicos es un fuerte incentivo para que desarrollen sus propias capacidades. Una política de esta clase, que brinda a los refugiados y migrantes la posibilidad de disfrutar de una vida plena, tiene también efectos positivos en las sociedades de acogida en términos de fomento de la autonomía individual, reducción de los costos sociales y mayor aceptación por la población de la valía de los refugiados y la migración.

14. Integración e inclusión social

La pronta integración, basada en un trato equitativo y la prohibición de la discriminación, responde al interés superior de todos, independientemente de las opciones a largo plazo de los refugiados y migrantes y de su derecho a regresar a su país de origen. El trabajo, la capacitación, la reunión de las familias, la educación de los hijos y el acceso a servicios de salud y otros servicios públicos son factores fundamentales para una integración eficaz. La participación de la población y el respeto por sus necesidades en el marco de una estrategia nacional incluyente basada en la unidad y la diversidad, son aspectos críticos de la inclusión social como proceso bidireccional. La evolución de las pautas tradicionales de migración causadas por las nuevas tecnologías de la comunicación y el aumento de la movilidad hacen necesario que los Estados elaboren regímenes jurídicos y sociales más flexibles con vistas a la integración y la reintegración.

15. Participación y responsabilidades

En muchos países los refugiados y migrantes constituyen un porcentaje importante de la población. Su participación temprana y activa en la toma de las decisiones que afectan a su vida es esencial. Un diálogo bien establecido con las autoridades y la sociedad civil a todos los niveles promovido mediante estrategias de comunicación efectivas asegurará el respeto mutuo y la comprensión y contribuirá a que todos asuman sus responsabilidades. El acatamiento de las leyes y reglamentaciones del país de acogida por los refugiados y migrantes como el resto de la población es fundamental para la cohesión social.

16. Mujeres refugiadas y migrantes

Es preciso prestar más atención a las necesidades específicas de las mujeres refugiadas y migrantes, sobre todo en el contexto de la evolución de las pautas de migración y desplazamiento. Las mujeres representan con frecuencia una proporción importante de la población respectiva. La tarea de velar por la protección y supervivencia de su familia recae en gran parte sobre ellas. Es necesario que las políticas de protección respondan en mayor grado a sus necesidades. Las autoridades estatales y locales deben reconocer su potencial especial para facilitar la integración y conservar las tradiciones culturales.

17. Los niños y las familias

La dislocación de las familias es una consecuencia común de la migración y el desplazamiento. Los niños son especialmente vulnerables en todas las situaciones de migración, sean forzadas o voluntarias. La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 establece el marco universal para proteger y prestar asistencia a los niños sobre la base del principio del interés superior del niño. Las políticas relacionadas con sus necesidades específicas, la dinámica de su desarrollo y su potencial para adaptarse a entornos nuevos son fundamentales no sólo para encarar las dificultades de la migración, sino también para lograr la estabilidad social a largo plazo.

18. Función del sector empresarial

El sector empresarial está desempeñando una función internacional cada vez más importante, que se refleja en las nuevas dimensiones de la responsabilidad social de las empresas. Los dirigentes empresariales están llamados a contribuir al respeto de los derechos humanos, comprendidos los consagrados en las normas básicas del trabajo, y a la protección del medioambiente. Han de evitar las situaciones en que sus actividades promuevan conflictos y pueden desempeñar una función útil de apoyo a la sociedad civil local. La capacidad del sector empresarial de contribuir a la reconstrucción de la infraestructura social, económica y cultural en las situaciones posteriores a conflictos es enorme. Además, las empresas pueden velar activamente por la inclusión de los refugiados y migrantes en la fuerza de trabajo de los países anfitriones fortaleciendo de esa manera el proceso de integración.

19. Liderazgo, educación e información

Hacen falta empeños importantes de concienciación de la población, investigación, información y educación para ayudar a las sociedades a hacer frente a los refugiados y a la migración. Los dirigentes políticos, religiosos y empresariales, así como los medios informativos y otros encargados de orientar la opinión pública, tienen un deber especial de luchar contra el racismo, la xenofobia y el miedo y de promover una cultura de respeto mutuo e inclusión. Todos ellos tienen la posibilidad y el deber de desempeñar una función importante de construcción de la paz y reconciliación.

20. Aplicación de instrumentos jurídicos

Se cuenta ya con instrumentos eficaces de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho de los refugiados para proteger a los refugiados y en menor grado a los migrantes. La prioridad para el futuro es velar por su aplicación efectiva. Un avance importante sería que los Estados examinaran abiertamente las dificultades que enfrentan a la hora de aplicar las leyes vigentes, comprometiéndose al mismo tiempo a dotarse de la capacidad necesaria para cumplir con las normas internacionales convenidas. Esto hará posible que más Estados firmen y ratifiquen los tratados existentes y logren un consenso más amplio sobre las cuestiones que siguen siendo motivo de preocupación y no han sido resueltas aún.

21. Mecanismos institucionales

La magnitud de los movimientos migratorios y de refugiados en curso supone un reto para las instituciones existentes en términos de sus mandatos, recursos y efectividad. Las instituciones internacionales competentes necesitan una base de financiación más coherente, viable y generosa. Las autoridades nacionales competentes, los

organismos encargados de hacer cumplir la ley, así como las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales necesitan dotaciones de personal adecuadas, debidamente capacitadas y mejor coordinadas. Ha llegado la hora de que el Secretario General de las Naciones Unidas inicie un examen de los mecanismos institucionales que se ocupan de los movimientos de población en los planos mundial y regional. Un examen institucional de esta clase fortalecerá el diálogo entre Estados basado en el concepto de interés común. Un marco institucional renovado contribuirá a un desarrollo económico, social y cultural positivo, a la seguridad humana, a la salud y al bienestar, así como a la protección efectiva de los refugiados y otras personas vulnerables y de los migrantes.

Comentario

1. Responsabilidad de los Estados

Los movimientos de refugiados y las migraciones no son cuestiones nuevas, sino que tienen profundas raíces históricas. Como una importante consecuencia de la globalización, las corrientes migratorias se han intensificado en los últimos tiempos. La demanda de trabajadores cualificados y la búsqueda de trabajo y oportunidades han provocado movimientos sin precedentes de personas en muchas partes del mundo. Además, la gente se desplaza por injusticias graves de índole económica, política o social. El desplazamiento forzoso es consecuencia de la inestabilidad permanente en muchas zonas del mundo y de violaciones, a menudo a gran escala, de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el derecho internacional humanitario.

Los problemas que plantean los actuales movimientos de migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y otras personas desplazadas exigen respuestas internacionales, sobre la base de la capacidad y responsabilidad compartidas de los agentes nacionales, regionales y mundiales. El mundo es cada vez más interdependiente; las políticas y prácticas sobre movimientos de población de un Estado afectan necesariamente a los demás Estados y regiones.

Las responsabilidades compartidas que de ello se derivan afectan a todos los Estados que participan en la cadena de movimientos y desplazamientos tanto entre los países del sur y el norte como entre los países de una determinada región. A los países de origen incumbe una especial responsabilidad a la hora de abordar las causas de los desplazamientos forzosos y las corrientes migratorias, ya se refieran al respeto de las normas sobre derechos humanos, la reforma económica o la creación de puestos de trabajo. Lo que se pretende es que ninguno de sus ciudadanos tenga que emigrar para poder sobrevivir. Las medidas positivas para acoger y reintegrar a los ciudadanos que vuelvan a sus países reforzarán el sentimiento de responsabilidad compartida de los Estados.

Para establecer regímenes migratorios y de refugiados más ordenados y justos, los países de acogida tendrán que avanzar hacia enfoques más planificados y políticas más transparentes. Las nuevas políticas deberán estar al servicio de intereses nacionales legítimos y tener en cuenta las crecientes obligaciones de los Estados en materia de normas universales de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho de los refugiados.

2. Insistencia en un nuevo diálogo

Cada vez se hace más patente que las políticas de refugiados y migración afectan a un gran número de interesados —principalmente los propios refugiados y migrantes, pero también los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales (ONG) locales e internacionales, los órganos multilaterales, el sector empresarial y la sociedad civil. Por “sociedad civil” ha de entenderse cualquier entidad, institución u organización que no pertenezca al gobierno o al sector económico o financiero.

Lograr un consenso entre agentes con intereses diversos y diferentes grados de influencia no es tarea fácil. Sólo una mayor concertación entre todos los interesados permitirá establecer objetivos comunes y proponer estrategias para lograrlos. El Norte debe dialogar con el Sur, los ricos con los pobres, y los desarrollados con los que tratan de desarrollarse. Actualmente, dicho diálogo deja mucho que desear.

a menudo sólo participan en él quienes piensan del mismo modo, otras veces quienes intervienen se ignoran mutuamente.

Las organizaciones internacionales siguen desempeñando un papel fundamental para el concepto de enfoque planificado a escala mundial. Al mismo tiempo, las perspectivas de nuevas formas de diálogo son halagüeñas. A través de ellas, los Estados, las ONG y el sector empresarial podrán demostrar su creatividad estableciendo nuevos tipos de asociaciones.

Las normas sobre “mejores prácticas” ocupan una posición central en este diálogo. Las organizaciones humanitarias y de derechos humanos y los organismos especializados multilaterales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) pueden ofrecer orientación sobre tales normas.

3. Enfoques regionales

Hasta ahora la responsabilidad principal sobre las políticas de refugiados y migración ha recaído sobre todo en los Estados soberanos. En el futuro, el principio de solidaridad exigirá que otras estructuras multilaterales, tanto regionales como internacionales, desempeñen una función más importante.

Debe procurarse que las políticas de refugiados y migración ocupen un lugar prioritario en las actividades de las estructuras formales regionales y subregionales. Entre estas estructuras se destacan: las Consultas de Asia y el Pacífico sobre refugiados, personas desplazadas y migrantes (CAP), la Cooperación Económica de Asia y el Pacífico, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), la Comunidad de Estados Independientes (CEI), el Acuerdo de Libre Comercio de Europa Central (ALCEC), el Mercado Común para el África Oriental y Meridional, el Consejo de Europa, el Grupo de la Declaración de Dakar, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), la Unión Europea (UE), el proceso sudamericano de Lima, el proceso de Manila, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR o COMISEC, integrado por la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay), el Diálogo sobre Migración en el África Meridional, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el proceso de Puebla, la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (CODAM), y la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC). La Organización Internacional para las Migraciones ha elaborado un programa innovador, “Migración para el desarrollo de África”, para promover la contribución de las diásporas de migrantes al desarrollo de los países de origen.

Además de estas estructuras formales regionales y subregionales, existen grandes posibilidades de innovación en nuevas redes o plataformas no oficiales para la cooperación internacional y regional sobre cuestiones migratorias y de refugiados, como el Grupo de la Declaración de Bangkok, la Iniciativa de Berna, las Consultas intergubernamentales sobre políticas de asilo, refugiados y migración en Europa, América del Norte y Australia, el Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias (el “proceso de Budapest”), el Programa internacional de políticas relativas a las migraciones (que incluye al Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones, la Organización Internacional para las Migraciones y la Organización Internacional del

Trabajo), y el Diálogo Internacional sobre las Políticas de Migración de la propia Organización Internacional para las Migraciones.

La pertinencia de las agrupaciones referidas reside en que ofrecen un importante análisis de las cuestiones migratorias y de los refugiados en zonas geográficas determinadas. No obstante, entendemos que, a largo plazo, estas perspectivas deben integrarse en un concepto más global de interés común. Ambos enfoques pueden servir para gestionar más eficazmente las migraciones, reducir las causas de los desplazamientos forzados y alentar el reparto de responsabilidades entre los Estados.

4. Gestión de las migraciones

Con arreglo al concepto de la libre circulación de personas, los migrantes tienen derecho a salir de sus países de origen. Sin embargo, su capacidad para entrar legalmente en otros países se regula por la legislación sobre admisión de extranjeros de cada país receptor.

Para gestionar las corrientes migratorias es preciso adoptar un enfoque general y planificado. Los Estados tienen la responsabilidad de lograr un equilibrio entre los derechos e intereses de los migrantes y los intereses de sus propios nacionales.

Teniendo en cuenta que, para grupos distintos de migrantes, un mismo país puede ser simultáneamente país de origen, tránsito o destino, estas estrategias exigen que todos los países que participan en el proceso migratorio cooperen y dialoguen entre sí. La gestión de las migraciones ha de ser transparente y participativa y debe desarrollarse en el marco del derecho internacional. Para dar más credibilidad a su labor, quienes formulan las políticas deben consultar e informar a las poblaciones locales receptoras y a los propios migrantes.

En las iniciativas para fortalecer los marcos regionales de cooperación en varias partes del mundo subyace la constatación de que las migraciones no pueden gestionarse eficazmente sólo con la acción unilateral.

La gran ventaja de las estrategias exitosas de gestión de las migraciones es que incluyen políticas para fomentar la migración legal de los trabajadores migrantes y sus familias, lo que desalienta la migración no autorizada y el tráfico y el contrabando de personas. El enfoque general también debe incluir políticas integradas para abordar las causas de las migraciones, entre ellas, la pobreza, la falta de oportunidades y el subdesarrollo económico.

5. Movilidad y seguridad

Al plantear la relación entre la movilidad y los peligros para la seguridad de las personas y los Estados, debe señalarse que la comisión de actos delictivos internacionales puede repercutir muy negativamente en la percepción pública de la búsqueda de asilo y la migración. En muchas otras circunstancias, pueden existir tensiones sociales legítimas relacionadas con los movimientos migratorios y de refugiados que deberían abordarse y resolverse abiertamente.

Cuando los Estados se sienten amenazados por problemas de seguridad exterior, las opiniones de importantes sectores de la sociedad se polarizan. En tales circunstancias, la tolerancia y el respeto de las normas sobre los derechos humanos se resenten, con el riesgo de que aumenten la xenofobia, el racismo y la intolerancia.

Buscar acuerdos eficaces de seguridad no sólo es legítimo sino una obligación de los Estados para con todos aquellos que se encuentran en su territorio. Sin embargo, no puede aceptarse que tales acuerdos socaven el acceso al asilo y menoscaben las normas de protección de los refugiados y los migrantes previstas en las disposiciones internacionales sobre derechos humanos.

El camino que ha de seguirse pasa por la puesta en marcha de sistemas más ordenados y transparentes para gestionar las migraciones y el fomento de respuestas más generales y dinámicas a las crisis humanitarias, incluidos los conflictos irresueltos de larga duración. Este enfoque tiene la ventaja de que permite proteger los derechos de los refugiados y los migrantes al tiempo que satisface los intereses legítimos de los países receptores en materia de seguridad.

6. Migraciones ordenadas

En un mundo convulso, a menudo caracterizado por la explotación de los migrantes, es altamente deseable tratar de conseguir una migración más ordenada. Cuando elaboran sus políticas nacionales, los Estados deben indicar de modo explícito cuáles son sus propósitos en materia de inmigración legal y derechos y responsabilidades de los inmigrantes. Tales propósitos deben ser difundidos al público en general. Dentro de este enfoque más abierto, deben diseñarse políticas a nivel regional y mundial.

Las políticas nacionales e internacionales de migración deben ajustarse para responder a las tendencias demográficas y a los cambios en las pautas de empleo y desempleo, así como a la escasez de mano de obra cualificada.

En el futuro deben seguirse políticas que fortalezcan el concepto de beneficio mutuo para los países emisores y receptores. La migración legal y ordenada, basada en la interdependencia y la reciprocidad, contribuirá positivamente a la paz y el desarrollo de múltiples e importantes maneras, como por ejemplo vinculando a los países y sus empresarios con la comunidad mundial y promoviendo el conocimiento y la tolerancia mundiales.

7. Migración irregular

Debe recordarse que, en la mayoría de los casos, la migración, forzosa o no, es una respuesta humana racional que tiene por objeto encarar situaciones intolerables o satisfacer aspiraciones a una vida mejor. No obstante, la migración irregular suscita gran preocupación por los peligros a que se enfrentan los propios migrantes, especialmente los más vulnerables, y por sus efectos desestabilizadores para los países de origen, tránsito y destino. La noción de migración no autorizada o “irregular” hace referencia a personas que circulan sin la documentación pertinente, es decir, de forma ilegal, y que a menudo son explotados por quienes organizan este tipo de actividades: intermediarios sin escrúpulos, redes criminales, traficantes y contrabandistas. Asimismo, la migración no autorizada puede ser peligrosa por los medios de transporte que utilizan los traficantes y la situación de opresión en la que a menudo se encuentran los migrantes en los países de tránsito y destino.

Para quienes entran ilegalmente en un Estado en busca de asilo, debe recordarse que la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados establece expresamente que éstos no serán castigados por entrar sin autorización en un país. De hecho, el contrabando a menudo es el único medio de que disponen los refugiados para

salir de sus países y entrar en un país seguro, sin ser detectados ni arriesgarse a ser deportados y perseguidos posteriormente.

Interesa tanto a los migrantes como a los Estados que la comunidad internacional avance hacia formas legales y ordenadas de migración. El mejor modo de lograrlo es la cooperación interestatal para desalentar o impedir la migración desordenada, al mismo tiempo que se coopera para abordar las causas de la migración perjudicial o irregular y para poner en marcha mecanismos alternativos de migración que sean positivos, oficiales y legales.

La devolución al país de origen de las personas a quienes se haya denegado asilo o residencia legal —de modo seguro y digno— debe ser expeditiva, planificada y humana. Una forma de tratar más dignamente este complejo problema humanitario sería contribuir al proceso de repatriación prestando asistencia para la reintegración y que los países de origen adoptaran medidas de acción positivas para facilitar el regreso organizado de sus nacionales.

8. Protección de los refugiados y asilo

Las políticas estatales de migración ordenada no deben menoscabar en modo alguno los derechos de los solicitantes de asilo y los refugiados a recibir protección y asistencia. Los refugiados han de poder desplazarse sin trabas por los Estados hasta que su seguridad y protección queden garantizadas y los Estados deben comprometerse a respetar ese derecho. Al tiempo que se coopera internacionalmente en la lucha contra los traficantes, los gobiernos amigos, las organizaciones internacionales y las ONG deben tomar medidas para, cuando la situación lo requiera, organizar rutas seguras para la huida de los refugiados.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, organizada por las Naciones Unidas y celebrada en 1993 en Viena (Austria), reafirmó que todos, sin distinción de ninguna clase, tienen derecho a solicitar asilo ante situaciones de persecución y a disfrutar de él, así como a regresar a sus propios países. Del mismo modo, se reconoció la complejidad de la crisis mundial de los refugiados, que requiere un compromiso renovado con los correspondientes instrumentos internacionales y la solidaridad internacional en un espíritu de responsabilidad compartida.

La reunión ministerial de los Estados Partes en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, celebrada en diciembre de 2001 en Ginebra (Suiza), fue la culminación de un examen exhaustivo de las medidas de protección de los refugiados que se llevó a cabo durante el año anterior en el marco del proceso de “consultas mundiales” del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Esta reunión concluyó con un compromiso renovado por muchos gobiernos con los objetivos y las intenciones de la referida Convención. Entre los resultados del proceso de consultas mundiales se destaca la creación de un Grupo de Acción sobre Asilo y Migración para estrechar la cooperación entre el Alto Comisionado y la Organización Internacional para las Migraciones en la búsqueda de soluciones a los problemas del asilo y las migraciones.

Cada vez más Estados consideran que la búsqueda de soluciones duraderas para el problema de los refugiados es una excelente inversión en la paz, la seguridad y la estabilidad mundiales. A tal fin, el apoyo político, financiero y práctico al enfoque general adoptado por el Alto Comisionado sería una prueba concreta de las buenas intenciones de la comunidad internacional.

9. Desplazados internos

Actualmente, existen al menos 25 millones de personas desplazadas dentro de sus países, la mayoría de ellos mujeres y niños. El nivel de asistencia disponible para su protección es totalmente insuficiente. Muchos desplazados internos se encuentran en lugares de difícil acceso o simplemente han sido olvidados.

En muchos aspectos, los problemas a los que se enfrentan los desplazados internos son similares a los de los refugiados, sólo que los desplazados son mucho más numerosos. La principal diferencia es que los desplazados internos no han cruzado ninguna frontera nacional y desde un punto de vista estrictamente jurídico siguen siendo responsabilidad oficial de su propio Estado. Lo más complicado es que, a diferencia de los refugiados, actualmente no existe un mandato internacional claro para proteger y prestar asistencia a los desplazados internos.

En muchas situaciones, los desplazados internos viven en comunidades locales de por sí pobres y necesitadas. Ante esta compleja realidad, las organizaciones humanitarias y la comunidad internacional carecen de criterios claros para decidir si los desplazados internos deben considerarse un grupo aparte o si basta con que se beneficien de las políticas dirigidas a las poblaciones vulnerables en general.

No obstante, la comunidad internacional, incluidos los organismos de las Naciones Unidas, está tomando medidas con miras a establecer un mandato más explícito y facilitar recursos adecuados para responder a las ingentes necesidades de asistencia de los desplazados internos.

Aunque los desplazados internos no están amparados específicamente por los convenios internacionales, están protegidos por las normas de derechos humanos y, si son víctimas de un conflicto armado, por el derecho internacional humanitario. Los derechos y la protección que estos instrumentos jurídicos vinculantes otorgan a los desplazados internos han sido provechosamente reunidos en los Principios Rectores de las Naciones Unidas aplicables a los desplazamientos internos.

10. Migración y desarrollo

La desigualdad de ingresos y oportunidades dentro de los países y entre las escasas economías avanzadas y el mundo en general es cada vez mayor y más profunda. Recientes estudios demográficos ponen de relieve un crecimiento absoluto del número de personas en situaciones de pobreza y extrema dureza, lo que inevitablemente es un factor más que lleva a las personas a migrar a otros lugares.

El proceso de globalización está provocando transformaciones en el mercado de trabajo, aumentando, en particular, la demanda de trabajadores altamente cualificados, lo que plantea el problema del éxodo intelectual de los países pobres a los ricos. Los países avanzados han adoptado políticas de migración que persiguen precisamente este objetivo, como consecuencia de lo cual la migración de personas cualificadas a las economías avanzadas es significativa. Dichos migrantes envían dinero a sus parientes como, por lo demás, suelen hacer todos ellos, ya sean legales o ilegales, cualificados, menos cualificados o sin cualificación alguna. El empleo en los países de destino genera miles de millones de dólares en remesas anuales, que exceden con creces la asistencia oficial para el desarrollo.

Debe alentarse a los migrantes cualificados que se han establecido en otros países, especialmente en las economías más avanzadas, a que compartan sus conocimientos y otros recursos para el desarrollo de sus países de origen. Existen numerosos ejemplos de cooperación satisfactoria y de redes de migrantes, integradas por científicos y expertos en tecnología, que actúan en interés de los países de los que salieron.

A largo plazo, las cuestiones migratorias deben ocupar una posición central en las estrategias de desarrollo. En la próxima década, un objetivo fundamental de la comunidad internacional será velar por que nadie se vea obligado a migrar simplemente para sobrevivir. La comunidad internacional tiene la oportunidad de reducir la presión para emigrar contribuyendo a un desarrollo más selectivo y prestando una asistencia financiera que se dirija a mejorar sustancialmente las condiciones de vida, incluidas la salud, la educación y las oportunidades de empleo.

A corto plazo, la asistencia internacional, gracias a medidas como la capacitación, becas y otros tipos de asistencia educativa, podrá ayudar a crear un entorno económico y social que aproveche plenamente las capacidades que las personas ya poseen y que contribuya a la riqueza del país.

11. Los conflictos y su prevención

Las grandes migraciones forzadas ocurren debido a guerras civiles y conflictos armados, la violencia extrema, la ocupación, incursiones e invasiones. Muchas regiones del mundo sufren conflictos prolongados que no se resuelven durante años y no reciben la atención internacional que merecen. En los últimos años ha cambiado el carácter de los conflictos armados. Desde fines del decenio de 1980 han aumentado considerablemente los conflictos dentro de los Estados en vez de entre ellos, y la gran mayoría de las víctimas de tales conflictos son civiles. En ellos intervienen tanto agentes estatales como no estatales. El derecho internacional humanitario se aplica a ambos. Son batallas para controlar los recursos y guerras entre grupos étnicos y religiosos rivales, y sus efectos se agravan en condiciones de pobreza y marginación. El nuevo carácter de los conflictos ejerce una presión enorme sobre los sistemas gubernamentales de muchas regiones del mundo y socava considerablemente sus políticas de desarrollo pacífico y sostenible. Algunos conflictos contemporáneos graves se caracterizan por el comercio ilegal de armas y recursos como el petróleo y las piedras preciosas, a menudo explotado por intereses comerciales de dudosa reputación. Cualesquiera sean las causas de los conflictos es evidente que la comunidad internacional debe mejorar sus sistemas de alerta temprana y tener más voluntad política para actuar con rapidez y eficacia.

La responsabilidad de prevenir los conflictos incumbe a los Estados soberanos y a la comunidad internacional. Planteamos esta cuestión para alentar no sólo la diplomacia tradicional sino también el fortalecimiento del gobierno democrático y la aplicación de planes innovadores para establecer la paz y fomentar la confianza de la sociedad civil. La mejor forma de resolver las disputas es recurrir al arbitraje y a medios democráticos.

La existencia de la Corte Penal Internacional es un nuevo factor que deben tener en cuenta los que intentan iniciar un conflicto o cometer graves violaciones de los derechos humanos o del derecho humanitario. La Corte Penal Internacional puede desafiar la impunidad de los autores de delitos internacionales relacionados con los conflictos y, en consecuencia, contribuir a restablecer la justicia, lo cual es esencial

durante la reconstrucción después de un conflicto. Cuantos más Estados apoyen la Corte mayor será su influencia.

12. Reconstrucción después de los conflictos

Uno de los problemas más complejos de la reconstrucción después de los conflictos es cómo tender un puente entre las actividades de socorro de emergencia y las que promueven el desarrollo a largo plazo cuando ha terminado un conflicto o al menos cuando han cesado las hostilidades. La suerte de los desplazados por los conflictos, sean refugiados o personas internamente desplazadas, depende sobre todo de las decisiones que se adopten respecto de las prioridades para la reconstrucción.

En aras de la paz sostenible y la estabilidad, la comunidad internacional debe restablecer de inmediato el Estado de derecho y el gobierno participativo. Las fuentes locales de ideas sobre el proceso democrático y la creación de capacidad serán cruciales para crear una democracia duradera y justa. Otra prioridad será prestar asistencia a largo plazo para reconstruir las instituciones, prestar asistencia económica y aplicar otras medidas de fomento de la confianza. Sin una reconstrucción efectiva de este tipo, los refugiados y las personas internamente desplazadas no ganarán confianza para regresar a sus hogares y es posible que otros grupos de la misma población emigren a otras regiones en busca de una vida mejor.

El regreso precipitado de los refugiados de sus países de asilo no hará más que agravar las presiones sociales en sus países de origen si no se han restablecido la paz sostenible y la estabilidad. El principio generalmente compartido del retorno en condiciones de seguridad y con dignidad ofrece garantías mucho más sólidas para la reintegración de los refugiados y la reconstrucción de sus países de origen. El papel de los niños en los conflictos, tanto como víctimas o como soldados, es particularmente trágico.

El informe de Graça Machel publicado en 1996 con el título “Repercusiones de los conflictos armados sobre los niños”, comisionado por las Naciones Unidas, describe los efectos de los conflictos armados en los niños y hace hincapié en la vulnerabilidad particular de los niños cuando se ven obligados a huir de los conflictos armados. A este respecto, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la participación de niños en los conflictos armados, aprobado el año 2000, es un avance alentador y todos los Estados deberían adherirse a él y respetarlo.

13. Capacidad potencial de los migrantes

Las políticas de migración no suelen tener en cuenta la capacidad potencial de los refugiados y los migrantes. Con demasiada frecuencia imponen restricciones y obstáculos para su desarrollo. Las medidas restrictivas suelen desmotivar a las personas, que pierden su capacidad para cuidarse a sí mismas. Se consideran, y de hecho pueden llegar a ser, una carga para las sociedades que los acogen. Igualmente, muchas veces los migrantes no pueden desarrollar su potencial en provecho propio y en el de la sociedad que los ha acogido.

Al abandonar sus hogares, los refugiados y los migrantes toman una decisión difícil. Casi siempre están muy motivados porque aspiran a una vida mejor. Esta energía puede aprovecharse o malgastarse. Aprovechar los recursos de los refugiados y los migrantes para fomentar su capacidad es en el mejor interés de todos.

Un cambio de orientación transformará el debate sobre los refugiados y la migración si se reconoce que tienen una capacidad potencial y que su experiencia y sus aptitudes pueden contribuir enormemente al desarrollo socioeconómico de los países de acogida. Por ello ha llegado el momento de adoptar criterios innovadores que ayuden verdaderamente a los refugiados y a los migrantes. Además de reducir los gastos de bienestar social, esta medida tiene ventajas evidentes para el desarrollo económico y social de los países anfitriones. También tendrá consecuencias positivas para los países de origen de los migrantes mientras vivan en el extranjero y envíen fondos y cuando decidan regresar. El concepto central que queremos proponer es el del “codesarrollo”, que significa establecer relaciones entre los refugiados y los migrantes y las sociedades que los han acogido, en beneficio de todos.

A fin de luchar contra el populismo, el racismo y las reacciones xenofóbicas, los gobiernos y otros agentes como las iglesias, los dirigentes de la comunidad, los grupos de jóvenes, las asociaciones de mujeres y los miembros de los órganos de represión deben asegurarse de que se aprueben leyes y medidas contra la discriminación. Los dirigentes políticos y los medios de difusión deben desempeñar un importante papel en la promoción de los aspectos positivos de la potenciación de los refugiados y los migrantes, y deben intensificarse los esfuerzos para concienciar al público acerca de su energía emprendedora y de la contribución que pueden hacer para crear una sociedad justa.

14. Integración e inclusión social

La integración supone que deben crearse oportunidades iguales para todos y se deben respetar los valores culturales, lingüísticos y nacionales de los migrantes, y que éstos tienen que cumplir los deberes y las obligaciones que les corresponden como miembros de la sociedad que los ha acogido.

Los programas que se formulan para promover la integración y la inclusión social deben basarse en el principio de la no discriminación. La integración no significa “asimilación” y es necesario que se reconozca el valor de la diversidad y del multiculturalismo en la sociedad.

La integración puntual de los refugiados y los migrantes es en el mejor interés de todos, en particular de la sociedad que los acoge. Independientemente del tiempo que vayan a permanecer en un nuevo país, los refugiados y los migrantes deben tener la oportunidad de asumir la responsabilidad de sus propias vidas y adquirir las aptitudes necesarias para vivir independientemente en un nuevo medio; esto es también lo que debe esperarse de ellos. Es muy importante que puedan comunicarse con otras personas. Incluso si un refugiado tiene perspectivas razonables de regresar un día a su país de origen debe tener oportunidades para integrarse en la sociedad que lo ha acogido y realizar su pleno potencial.

Una integración lograda beneficia a los refugiados, a los migrantes y a las sociedades que los acogen. A la inversa, una integración malograda puede dar lugar a la marginación, la alienación, la discriminación y la formación de “guetos”, en particular en las grandes ciudades. Esta situación no puede beneficiar a ningún miembro de la sociedad que acoge a los refugiados y a los migrantes ni tampoco a éstos, sólo a los que intentan aprovechar este tipo de tensiones para un fin político o ideológico particular.

La integración de los refugiados y los migrantes de distintas procedencias pone a prueba todos los niveles de las políticas sociales. Los gobiernos deben tomar la iniciativa, pero el proceso de integración requiere la participación de las autoridades locales y regionales, las organizaciones no gubernamentales, los órganos religiosos, las empresas y los sindicatos, y las asociaciones de refugiados y migrantes.

15. Participación y responsabilidades

Planteamos a propósito la cuestión de la participación y las responsabilidades porque, a pesar de las buenas intenciones de muchos países que acogen a refugiados y migrantes, la experiencia indica que no se presta atención suficiente a esta cuestión. Huelga decir que los Estados son responsables de proteger a sus ciudadanos y otras personas dentro de su territorio y que los refugiados y los migrantes deben respetar las leyes de los Estados a los que llegan.

Los refugiados y los migrantes forman parte del nuevo panorama multicultural de la sociedad que los acoge. Sus intereses económicos y sociales se van relacionando cada vez más con los de la población local y por ello deben expresarse en un diálogo con la población del país anfitrión.

Se aducen muchas razones para explicar las deficiencias de este diálogo: unas razones serían las barreras culturales y de comunicación; y otras la falta de interés y el miedo de la posible dificultad del diálogo. Frecuentemente, el diálogo y la invitación a participar en él suceden muy tarde o sólo cuando se produce una crisis social.

Los riesgos de que el diálogo fracase son evidentes: la marginación, la alienación, la discriminación, unas subculturas que coexistirán pero nunca se relacionarán, un tipo de apartheid social y no poder beneficiarse de los servicios sociales y de salud del país de acogida.

La respuesta a este problema es el diálogo y la participación; esto entraña una comunicación continua con las comunidades de refugiados y migrantes y con las autoridades locales, regionales o nacionales, según proceda. El objetivo de este diálogo es lograr que todos entiendan plenamente el marco de derechos, responsabilidades, leyes y normas para que se respeten las diferencias y se logre una cohesión social y cultural fructífera.

16. Refugiadas y mujeres migrantes

El número y el papel de las mujeres refugiadas y migrantes en el mundo no se conoce o se reconoce suficientemente. De los 50 millones de refugiados y personas desplazadas en el mundo, alrededor del 80% son mujeres y niños. La mayoría de personas víctimas de la trata de personas son mujeres, especialmente mujeres explotadas por la industria mundial del sexo, sobre todo del Asia meridional, el Asia sudoriental y algunas naciones de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Además, se estima que el 40% de todos los migrantes son mujeres.

Aproximadamente 170 países son partes en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada en 1979. Otras directrices importantes, en particular las elaboradas por el ACNUR, la OIM y la OIT constituyen un marco sólido para proteger a las mujeres refugiadas y migrantes.

La visión unidimensional tradicional de la “mujer víctima vulnerable” ya es superflua y debe dar paso a una mayor conciencia de las cuestiones de género. Esto

es aplicable a todos los aspectos del trato a las refugiadas y las migrantes, en particular a las cuestiones relacionadas con la seguridad de las mujeres. Es necesario que las políticas de asilo nacionales e internacionales presten atención especial a las particularidades de sus casos al determinar su estatuto de refugiadas.

Las nuevas políticas de refugiados y migración reconocerán en mayor medida el papel de la mujer porque puede contribuir a la integración y también a la reconciliación, al establecimiento de la paz y al acercamiento de las culturas y comunidades. Una contribución valiosa es el apoyo del Consejo de Seguridad a la inclusión de las mujeres en las principales negociaciones sobre la paz y el reasentamiento de poblaciones desarraigadas.

17. Los niños y las familias

A pesar de la falta de datos completos se calcula que los niños refugiados, incluidos los adolescentes menores de 18 años, constituyen el 45% de la población de refugiados de todo el mundo y que el porcentaje de niños migrantes es similar. La Convención sobre los Derechos del Niño aprobada en 1989, en la que son partes todos los Estados menos dos, ofrece una base sólida para proteger a los niños refugiados y migrantes porque destaca que toda acción organizada para apoyar a esos niños debe tener en cuenta los mejores intereses del niño.

Huelga decir que es necesario respetar el principio fundamental de la unidad de la familia y promover medidas para averiguar el paradero de sus miembros. El desplazamiento forzoso suele separar a las familias. En particular, los niños refugiados pueden sufrir enormemente al faltarles la protección, los cuidados físicos y el bienestar emocional del grupo familiar. Suelen ser víctimas de la explotación sexual, los malos tratos y la violencia, la detención y el alistamiento militar. Es posible que no se atiendan sus necesidades educacionales y su documentación y registro plantea dificultades especiales. No hay que olvidarse de que a menudo los niños necesitan asesoramiento especial para afrontar los traumas que han experimentado.

Un fenómeno que todavía se reconoce muy poco es la llegada de niños de la calle a los países de asilo. Estos niños, a menudo endurecidos y dañados por sus experiencias, son todavía más vulnerables a causa de las acciones de los traficantes.

18. Papel del sector empresarial

En los últimos años se ha prestado más atención al comportamiento del sector empresarial debido al mayor interés y escrutinio de las organizaciones de derechos humanos, los medios de difusión y las organizaciones que promueven inversiones éticas. Gran parte de este interés cada vez mayor se debe a las actividades nocivas de algunas empresas, que han exacerbado los conflictos y han provocado desplazamientos forzosos. Las más conocidas son la venta ilícita de armas, diamantes y petróleo. Instamos a que se preste más atención a esta cuestión porque es indudable que podrían hacerse progresos para evitar desplazamientos forzosos si se impidieran las actividades que promueven los conflictos en vez de ayudar a resolverlos.

Un aspecto positivo es que “la responsabilidad social de las empresas” está recibiendo mucha atención de la comunidad internacional. Hoy en día muchas empresas se dan cuenta de que la reputación no es el único factor que impulsa la responsabilidad social. Se orientan cada vez más hacia la acción y apoyan la realización de los derechos económicos, sociales y culturales porque se dan cuenta de que, aparte

de hacerse una reputación, les conviene crear nuevos mercados estables que funcionen debidamente. Esta es la razón por la que algunas entidades del sector empresarial han elaborado mecanismos de autoreglamentación, por ejemplo, códigos de conducta de las industrias. La tarea más importante que deben emprender es aplicarlos.

En relación con los refugiados y los derechos humanos, un número cada vez mayor de dirigentes empresariales aceptan que sus empresas, como agentes sociales, están obligadas a respetar la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Esto significa que las empresas legítimas no tienen sólo un interés ético sino también un claro interés comercial por crear un mundo libre de conflictos y violaciones de los derechos humanos. Su desafío es decidir hasta qué punto quieren utilizar su poder e influencia para prevenir conflictos y para impulsar el proceso de reconstrucción después de los conflictos.

Las empresas tienen un interés particular por la cuestión de la migración. Se benefician del mercado de trabajo mundial y de un entorno laboral en el que todos los empleados utilizan su pleno potencial. Las empresas pueden apoyar las iniciativas de la sociedad civil capacitando a los empleados en los países de origen, tránsito y acogida, con lo cual combatirán la fuga de cerebros y ayudarán a realizar el potencial de los migrantes.

En la actualidad se están llevando a cabo muchas iniciativas para promover el papel social del sector empresarial, por ejemplo, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y las directrices para las empresas redactadas por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la OIT. Se acogen con agrado las iniciativas innovadoras adoptadas por las empresas, los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones del sector privado, algunas de ellas inconcebibles hace sólo 10 años.

19. Dirección, educación e información

A fin de que las políticas de refugiados y migración que se adopten en el futuro sean eficaces deberán contar con el apoyo del público y deberán basarse en la investigación y la información, no en un diálogo defensivo y basado en el temor.

En el contexto actual, la cuestión de los refugiados y los migrantes provoca reacciones contradictorias: por una parte ansiedad, incertidumbre, miedo y pérdida de identidad; por otra solidaridad humana, simpatía, compasión y aceptación de la riqueza económica y cultural que los refugiados y los migrantes han aportado siempre al país que los ha acogido.

Con demasiada frecuencia las tensiones del debate público aumentan debido a la falta de información, al papel negativo de los medios de difusión, a una información errónea deliberada y a una dirección política incapaz de afrontar una cuestión perfectamente controlable.

Las acciones judiciales emprendidas contra la discriminación, el racismo y la xenofobia son útiles pero no bastan por sí mismas. Los dirigentes políticos, religiosos y empresariales tienen la enorme responsabilidad de crear un clima de entendimiento, combatir la información errónea y demostrar el valor de la cooperación internacional en esta cuestión. La función rectora de los medios de difusión es sumamente importante para evitar la representación estereotipada de los refugiados y los migrantes y contribuir con otros sectores que influyen la opinión pública a crear

una atmósfera propicia a su acogida y aceptación. Con estrategias educacionales positivas puede informarse a los jóvenes de los beneficios positivos de la migración, en particular cuando los jóvenes de distintas culturas y grupos étnicos pueden participar en actividades que promueven el entendimiento entre las culturas y el diálogo y la acción entre los grupos étnicos.

20. Aplicación de instrumentos jurídicos

A partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por las Naciones Unidas en 1948 se han hecho progresos extraordinarios en la codificación de los derechos humanos y valores humanitarios aceptados por la comunidad internacional. Con esta codificación, la comunidad internacional tiene a su alcance un gran conjunto de leyes para gobernar el trato de las personas desplazadas por la fuerza, los solicitantes de asilo y los migrantes en todo el mundo. Hay que aspirar a que en el siglo XXI se apliquen plena y universalmente y se respeten las convenciones internacionales acordadas.

Los principales instrumentos internacionales de derechos humanos son: el Convenio sobre los trabajadores migrantes, aprobado en 1949; la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobada en 1951; el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobado en 1967; la Carta Internacional de Derechos Humanos (que comprende la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por las Naciones Unidas en 1948, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobados en 1966); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada en 1965; el Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes, aprobado en 1975 por la OIT; los cuatro Convenios de Ginebra aprobados en 1949 y sus dos protocolos adicionales aprobados en 1977; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada en 1979; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, aprobada en 1984; la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada en 1989; la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, aprobada en 1990; y, relacionados con estos instrumentos, la Convención contra la trata de seres humanos, aprobada en 1999, y la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada por las Naciones Unidas en el año 2000, con sus protocolos complementarios sobre la trata de seres humanos y el contrabando.

Los principales instrumentos regionales de derechos humanos son: la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) que regula los aspectos propios de los problemas de los refugiados en África, aprobada en 1969; la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos aprobada en 1981; la Declaración de Bangkok sobre la migración irregular, aprobada en 1999; la Convención europea para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, aprobada en 1950; el Convenio de Dublín que determina la responsabilidad de los Estados de examinar las solicitudes de asilo presentadas en uno de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, aprobado en 1990; la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, aprobada en 1984; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada en 1969. Además, en 1996 el Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano aprobó unos principios no obligatorios sobre los refugiados que se basan, sobre todo, en las definiciones de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

de 1951 y su Protocolo de 1967, pero también se refieren al asilo y prevén el refugio temporal. Estos principios se ampliaron para que tuvieran en cuenta responsabilidades comunes. Se han vuelto a examinar en las Consultas de Asia y el Pacífico sobre refugiados, personas desplazadas y migrantes. Estas consultas se iniciaron en 1996 y no sólo examinan la cuestión de los refugiados sino también la de la migración irregular. En el Oriente Medio, una región afectada por el problema de las personas desplazadas desde hace mucho tiempo, se ha redactado la Carta Árabe de Derechos Humanos, aunque todavía no ha entrado en vigor.

Junto con los instrumentos mencionados se han formulado normas y principios internacionales, entre otros, la Declaración de Viena de 1993, las conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR, las reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos y la Constitución de la OIM aprobada en 1987.

La aplicación tiene dos componentes: en primer lugar, la ratificación de los instrumentos regionales e internacionales vigentes (y, cuando sea necesario, su incorporación en los sistemas nacionales); y, en segundo lugar, la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones por parte de los Estados. Esto abarca la vigilancia de la aplicación de las disposiciones de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (y de su Protocolo de 1967), según lo establecido en el artículo 35 de esa Convención.

La aplicación del derecho internacional y del derecho interno depende no sólo de los mecanismos oficiales establecidos para hacer cumplir la ley, como la policía, el poder judicial, el ejército y los funcionarios de los servicios de inmigración, sino también de un público alerta y sobre todo de las organizaciones de la sociedad civil.

Inevitablemente, para que la aplicación sea plena y universal se requerirá una acción internacional conjunta para proporcionar recursos suficientes y servicios de expertos a los países a fin de ayudarlos a cumplir las obligaciones estipuladas en las convenciones.

Con respecto al derecho comercial y a las migraciones, cabe señalar especialmente la Organización Mundial del Comercio (OMC) y su Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Este acuerdo, que es el tratado base de la OMC, tiene un anexo sobre el movimiento de personas físicas en el que se examina el derecho de las personas a vivir temporalmente en otro país para prestar sus servicios, no para obtener empleo permanente. El movimiento de personas físicas se está intensificando con la liberalización del comercio, un fenómeno que siguen de cerca muchos Estados afectados por la migración.

21. Mecanismos institucionales

Muchos de los mecanismos institucionales establecidos en el siglo XX para controlar el problema de los refugiados y de la migración están empezando a ser anticuados y se dedican muchas horas y esfuerzos a coordinar la labor de los órganos intergubernamentales, incluidos los organismos pertinentes de las Naciones Unidas. Estos mecanismos deberían haberse examinado y actualizado hace tiempo.

Los conocidos fracasos de la comunidad internacional para afrontar problemas críticos y humanitarios son un motivo de inquietud y socavan la credibilidad del sistema de las Naciones Unidas. Planteamos esta cuestión porque apoyamos la viabilidad y el desarrollo a largo plazo del sistema de las Naciones Unidas en colaboración con las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil. Al plantear esta

cuestión también destacamos la obligación ineludible de proporcionar a las Naciones Unidas los recursos financieros y humanos que necesitan para cumplir las tareas que le encomienda la comunidad internacional.

A fin de abordar las causas básicas y las consecuencias de todos los tipos de movimientos de la población es necesario utilizar los mecanismos multilaterales disponibles, incluidos los órganos políticos de las Naciones Unidas. Cabe señalar en este contexto la importancia de muchas organizaciones intergubernamentales que se ocupan de una forma u otra de la cuestión de los refugiados y la migración. Estas organizaciones son el ACNUR, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la OIT, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) y, fuera del sistema de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la OIM.

Los mecanismos institucionales establecidos no abarcan adecuadamente todos los aspectos del fenómeno de los refugiados y la migración, y algunas instituciones cumplen las mismas funciones. Es particularmente alarmante que no se hayan adoptado disposiciones bien definidas para las personas internamente desplazadas. Una mayor cooperación y coordinación promoverán el uso más eficiente de los recursos y una estrategia más coherente.
