

NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



Distr.
GENERAL

E/CN.4/1503*
31 de diciembre de 1981

ESPAÑOL *original*
Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS.....	NO DISCUTIR
38º periodo de sesiones	
Item 12 b) del programa provisional.....	LA VIOLENCIA DOMESTICA . 1
EL SINDICATO BAI Y VIERAM OCHO DE DERECHOS HUMANOS	. 11
13 - 15	CONJUNTO DE DERECHOS
16 - 18	DISPOSICIONES
19 - 21	REQUISITOS
CUESTION DE LA VIOLACION DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES	
FUNDAMENTALES EN CUALQUIER PARTE DEL MUNDO, EN PARTICULAR EN LOS	
PAISES Y TERRITORIOS COLONIALES Y DEPENDIENTES	

Estudio sobre los derechos humanos y los éxodos masivos



* Nueva tirada por razones técnicas.



Capítulo

Fórfafos Página

Carta de transmisión 111

INTRODUCCION 1 - 10 1

I. MARCO CONCEPTUAL 11 - 33 3

II. RELACION ENTRE EL EXODO MASIVO Y LAS VIOLACIONES DE
DERECHOS HUMANOS 34 - 61 9

III. SINOPSIS 62 - 113 16

CONCLUSIONES 114 - 140 30

RECOMENDACIONES 1) - 9) 35



Excelentísimo Señor:

De conformidad con el párrafo 7 de la resolución 29 (XXVII) aprobada por la Comisión, tengo el honor de presentar adjunto el Estudio sobre los derechos humanos y los éxodos masivos.

Se trata de un intento modesto para enfrentarse de manera breve con un problema enorme y cada vez más complejo. El problema de los éxodos en masa, que se ha convertido en una característica trágicamente permanente de nuestros tiempos, debe su existencia a diversos aspectos inherentes a la sociedad contemporánea, cada uno de los cuales requiere su propio estudio independiente y detallado. El problema seguirá agravándose a menos que se tomen urgentemente medidas imaginativas y concretas para contener, cuando no se puedan evitar, las situaciones de éxodo en masa. Un requisito previo para tales medidas es la voluntad política de los gobiernos, traducida en realidad a nivel mundial.

Si el presente Estudio sirve únicamente para avivar la conciencia del problema en los gobiernos y en el público en general y constituye un incentivo para que la cuestión sea objeto de un análisis más detenido, no se habrá realizado en vano. Sin embargo, mi firme opinión es que para conseguir de alguna manera evitar a las generaciones futuras el espectro de millones de personas desarraigadas, se requiere algo más que informes y resoluciones, por pertinentes y útiles que sean.

Para concluir, recuerdo lo que George Bernard Shaw escribió en uno de sus ensayos:

"Un pensamiento que no conduce a la acción no es mucho, y una acción que no va precedida de un pensamiento no es nada en absoluto."

Aprovecho la oportunidad para reiterar a Vuestra Excelencia el testimonio de mi más alta consideración.

Sadrudin Aga Khan

Excmo. Sr. Embajador Carlos Callero Rodríguez
Presidente, Comisión de Derechos Humanos
Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
Palais des Nations
1211 Genève 10

Gemeinet einander den Platz auf fremden Boden und teilet,
Was ihr habet, zusammen, damit Ihr Barmherzigkeit findet,

Aber ich tausche mich nicht mit leichter Hoffnung in diesen
Traurigen Tagen, die uns noch traurige Tage versprechen:
Denn gelcezt sind die Bande der Welt. Wer knuspft sie
wieder

Als allein die Not, die höchste, die uns bevorsteht.

Wolfgang von Goethe, Hermann und Dorothea

Concedeos mutuamente lugar en tierra extraña y compartid
lo que tenéis conjuntamente, para que encontéis compasión.

Pero no me engaña con ligera esperanza

en estos tristes días, que anuncian nuevos días tristes:

pues las ataduras del mundo se han soltado. ¿Quién las atará de nuevo

si no es la penuria más extrema que nos acecha?



INTRODUCCION

1. El fenómeno de los movimientos de personas en masa no es nuevo. Desde los tiempos más antiguos los hombres han huido de la intolerancia de sus semejantes o emigrado en busca de tierra y medios de vida. Sin embargo, durante los últimos años el número y la magnitud de las corrientes de refugiados y personas desplazadas han sido tales que causan una creciente preocupación en la comunidad internacional. En los primeros años de la década de 1900 la cifra pasó de diez millones, alcanzando el éxodo de ciertos países unas proporciones de hambruna. Al mismo tiempo, unos movimientos migratorios cada vez más amplios dentro de los países y las regiones han empezado a plantear problemas económicos y sociales no experimentados anteriormente en una escala parecida.

2. En los últimos 35 años, con la aparición de un centenar de nuevos Estados como resultado del colonialismo, muchas veces después de luchas considerables y con una herencia de fronteras nacionales artificiales, frágil unidad nacional, economías subdesarrolladas, escaso personal de dirección y problemas logísticos ilimitados, el mundo ha presenciado una proliferación sin precedentes de tensiones y conflictos. Nuevas ideologías incomprensibles por parte de los habitantes o inaceptables para ellos, una discriminación racial descarada, guerras civiles, las tácticas de terror de más de un dictador, la invasión extranjera o la desastrosa situación económica han llevado a millones de personas a decidir que cualquier vida fuera de su propio país debe ser más soportable que la actual.

3. Las recientes huidas en masa de personas hacia los países vecinos no sólo dan lugar a la indigencia y a la miseria humana en gran escala, sino que han llegado a imponer a los países hospedantes y al conjunto de la comunidad internacional unas cargas que resulta cada vez más difícil soportar. Las tres soluciones que hasta hace poco permitían resolver la mayoría de las situaciones de refugiados -repatriación voluntaria, asentamiento local y reasentamiento en terceros países- no pueden ya aportar una respuesta en todos los casos. Mientras las circunstancias en el país de origen siguen siendo fundamentalmente las mismas y en tanto que no haya diálogo entre los gobiernos de los países más directamente interesados, no hay esperanza de preparar el camino para un regreso voluntario. Cuando los refugiados se cuentan por centenares de millares, o incluso millones, y la tierra y otros recursos son escasos, los programas de integración local son prácticamente impensables. En cuanto al reasentamiento en terceros países, la diáspora indochina puso a más de veinte países que habían aceptado cuotas especiales en lo más vivo de la crisis del sudeste asiático a mediados de 1979 ante la dificultad de integrar unos refugiados procedentes de un medio étnico y cultural enteramente diferente. Son pocos los que han creído posible renovar sus generosas ofertas de acogida a un nivel parecido al anterior, cuando realmente las han renovado.

4. Entretanto, en algunas zonas subdesarrolladas la presencia de millones de personas desarraigadas, acompañadas a veces por otras tantas cabezas de ganado, está arruinando las inestables economías de los países de acogida y constituyendo una terrible amenaza ecológica que no debe dejarse sin respuesta. En cuanto a los migrantes económicos, la recesión económica mundial ha hecho que no sean objeto ya de una demanda en la misma escala que antes. Con todo, hay todavía millones que se esfuerzan por alcanzar países más ricos con la esperanza de encontrar trabajo y una vida mejor.

5. Como resultado de todos estos factores, muchos gobiernos han llegado a la conclusión de que es preciso prestar detenida atención al análisis de las fuerzas que ponen a las personas en movimiento, para considerar en especial si hay medios para evitar

nuevos fenómenos de refugiados en gran escala. Al mismo tiempo, se ha sentido la necesidad de estudiar el fenómeno del éxodo masivo en el contexto de los derechos humanos. Así se explica la iniciativa de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas contenida en su resolución 29 (XXXVII) en la que se designa un Relator Especial.

6. Este estudio, que tal vez haya despertado grandes expectativas en algunos sectores, no puede aspirar a dar todas las respuestas. Además, tiene que tener un significado diferente para las distintas personas, de la misma manera que los observadores del mismo paisaje lo contemplan en diferentes aspectos. Sin embargo ha sido escrito con un espíritu de imparcialidad y objetividad, presentando una evaluación lo más objetiva posible de la situación en un momento determinado. La situación no ha sido exactamente la misma anteriormente, y no será la misma después, ya que se trata de una escena cambiante y una fotografía instantánea tomada después de un lapso de tiempo no reproduciría exactamente la misma imagen que una fotografía anterior.

7. El ámbito del estudio y la metodología seguida por el Relator Especial se exponen en el primer capítulo. Se celebraron consultas con los gobiernos, con los organismos especializados y los órganos subsidiarios del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Gracias a estas consultas y al considerable volumen de datos disponibles para el estudio ha sido posible llegar a ciertas conclusiones y recomendaciones.

8. Quiero hacer constar mi agradecimiento a los gobiernos, a sus representantes permanentes en Ginebra, a los jefes ejecutivos de los organismos, a su personal, a las organizaciones no gubernamentales y a numerosos investigadores privados, todos los cuales han aportado valiosa información. La contribución financiera especial aportada por el Gobierno del Canadá en apoyo del proyecto merece ser citada con agradecimiento.

9. Está muy claro que a menos que puedan encontrarse medios para contrarrestar la negación de los derechos humanos o su abierta violación, a menos que se compartan de manera más equitativa los recursos mundiales, haya más moderación y tolerancia, se conceda a todos -independientemente de la raza, la religión, la pertenencia a un grupo social particular o a un partido político- el derecho a formar parte de una comunidad, o en su caso a trasladarse de manera ordenada en busca de trabajo, condiciones de vida aceptables y seguridad personal, el mundo continuará teniendo que enfrentarse con el problema del éxodo masivo. Este problema, si no se resuelve, constituirá una amenaza cada vez mayor para la paz y la estabilidad en el mundo.

10. Los gobiernos deben dar respuestas imaginativas mediante un enfoque común de la situación angustiosa y compleja de millones de individuos cuya esperanza más fundamental y legítima es poder vivir en paz sin tener que huir para sobrevivir.

A esos hombres, mujeres y niños silenciosos se dedica este estudio.

Capítulo I

MARCO CONCEPTUAL

"Los derechos humanos son inherentes a los individuos:
no dependen de su nacionalidad."

Stephen B. Young, Harvard Law School, en
"Between Sovereigns: A Re-examination of
the Refugee's Status"

A. Ámbito del Estudio

11. El presente Estudio es el resultado de la decisión tomada en virtud de la resolución 29 (XXVII) de 11 de marzo de 1961 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El 9 de abril de 1961, de conformidad con el párrafo dispositivo 2 de la resolución, el Presidente de la Comisión designó "un relator especial para que estudie la cuestión de los derechos humanos y los éxodos masivos". A este respecto, la Comisión consideró en el párrafo dispositivo 4:

"que el relator especial al hacer su estudio podrá pedir y recibir información principalmente de organismos o departamentos competentes de las Naciones Unidas, teniendo debidamente en cuenta el mandato del organismo o departamento de que se trate, y de los gobiernos, así como de los organismos especializados, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social."

En el párrafo dispositivo 7 de la resolución, la Comisión pidió:

"al Relator Especial que presente su estudio a la Comisión en su 39ª período de sesiones, junto con sus conclusiones y recomendaciones."

12. Al realizar su cometido, el Relator Especial tuvo también presente la resolución 30 (XXVI) de 11 de marzo de 1960 en la que la Comisión había expresado su preocupación ante los indicios de que:

"grandes éxodos de personas y grupos son con frecuencia resultado de violaciones de derechos humanos."

Esta resolución, en su párrafo dispositivo 5, pedía también al Secretario General un informe que se presentó el 27 de enero de 1961 (documento E/CN.4/1440).

13. En el párrafo 5 de su informe, el Secretario General observaba:

"Las causas primeras de las situaciones que entrañan éxodos en masa suelen ser muy complejas. Pueden estar relacionadas con conflictos políticos y militares, internos o externos, luchas civiles, persecuciones u otras formas de violaciones de los derechos humanos, ya se trate de derechos civiles y políticos o de carácter económico, social y cultural."

Daba cuenta de los diversos métodos utilizados por él, en virtud de las atribuciones que le confiere la Carta, para hacer frente al problema de los éxodos en masa y expresaba la opinión de que:

"... la ulterior investigación o determinación de los nexos existentes entre las violaciones de derechos humanos y los éxodos en masa es cuestión que podría merecer la realización de un examen por órganos de las Naciones Unidas, como la Comisión de Derechos Humanos, con miras a presentar adecuados enfoques o procedimientos complementarios para hacer frente a esa situación, teniendo en cuenta, sin embargo, las observaciones del párrafo 6 que antecede."

En el párrafo 6 del informe, el Secretario General declaraba:

"Es indudable que existen muchas situaciones en que los éxodos en masa se deben a la negación de los derechos humanos, y el Secretario General no deja de señalarlo así en sus contactos y consultas con las partes interesadas. Sin embargo, el Secretario General suele observar que es necesario actuar con considerable prudencia en la exposición pública del temor concreto de esos contactos con los gobiernos interesados, incluso en lo relativo a la relación entre los éxodos en masa y el pleno disfrute de los derechos humanos, con objeto de evitar que se cause perjuicio a futuros contactos y se pierda así la posibilidad de que el Secretario General pueda ser de ayuda en el futuro para las víctimas de esas situaciones."

14. En su 35º período de sesiones la Asamblea General aprobó, sin votación, la resolución 35/196 de 15 de diciembre de 1980 en la que expresaba su profunda preocupación por el hecho de que se siguieran produciendo éxodos y desplazamientos en gran escala de población, y las dificultades y problemas resultantes para las personas y Estados afectados. Al mismo tiempo, la Asamblea General se había ocupado de la cuestión de la "cooperación internacional para evitar nuevas corrientes de refugiados". Por iniciativa de la República Federal de Alemania, la Comisión Política Especial examinó detenidamente las formas de evitar o contener los éxodos en masa de los refugiados, lo que llevó a la aprobación de la resolución 35/124 de 11 de diciembre de 1980. El informe presentado por el Secretario General de conformidad con el párrafo 3 de esta resolución (documento A/36/582 y addenda), que contiene observaciones recibidas de los gobiernos, tiene muchos elementos que presentan un interés directo para el estudio del Relator Especial. La resolución aprobada ulteriormente por la Asamblea General en su último período de sesiones (A/36/148) estableció un Grupo de Expertos Gubernamentales cuya labor versará directamente sobre varios aspectos del fenómeno del éxodo masivo.

15. Al desempeñar su cometido, el Relator Especial ha basado sus conclusiones esencialmente en situaciones de hecho desde 1970 hasta 1980, en que ha sido necesaria la asistencia internacional para decenas o centenares de millones de personas que abandonaron sus países por diversas razones.

16. En todo el estudio, las estadísticas de refugiados y de personas desplazadas que se citan son prácticamente en todos los casos las del ACNUR, que generalmente las recibe de los gobiernos (una excepción notable es el registro de los refugiados

indochinos llevado por el propio ACNUR). Las cifras de población y de producto nacional bruto (PNB) están tomadas del informe del Banco Mundial de 1981, y se refieren al año 1979.

B. Derechos Humanos

17. En las últimas décadas, se ha generalizado el uso y el abuso del concepto de derechos humanos, en parte a causa de las frecuentes violaciones de estos derechos y en parte por la mayor sensibilidad ante ellos que muestran tanto el individuo como el Estado. La expresión "derechos humanos" contiene en sí misma elementos de ambigüedad: mientras que la palabra "humano" es clara, la noción de "derecho" implica una titularidad jurídica y la posibilidad de reclamar legítimamente aquello que se puede negar al individuo. Sin embargo, los gobiernos difícilmente consideran los derechos humanos de esta manera. La situación refleja el conflicto entre las escuelas clásica y progresiva de derecho internacional. Al mismo tiempo que se hacen esfuerzos para que los individuos más bien que los Estados, sean los sujetos del derecho internacional, los Estados se empeñan con igual vigor en salvaguardar sus prerrogativas soberanas.

18. Siendo el individuo el beneficiario último en cualquier sistema de derecho internacional y en su práctica, se deduce la importancia fundamental de respetar los derechos humanos. Estos derechos, incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, constituyen un conjunto de orientaciones, un código de conducta sobre la forma en que el Estado nación debe tratar al individuo. Aquél no debe abusar de éste. El imperio de la ley debe imponerse, y tribunales imparciales deben aplicarla incluso contra los gobiernos. Se exige al Estado que respete el ámbito privado del individuo, lo que comprende su libertad de pensamiento, de práctica religiosa y de opinión. Se garantiza también con algún detalle el progreso económico y social del hombre. Tiene derecho a la propiedad privada, al empleo, a la seguridad social, a la educación, a cuidados médicos, alimento, vivienda e incluso vestido. En el mundo de los años ochenta se mantienen promesas que resultan utópicas. La Declaración y su articulado son un telón de fondo ideal, un espejismo reluciente que nos esforzamos por alcanzar. Si éstos deben ser los derechos, ¿cuántos gobiernos están en condiciones de asegurar que sus ciudadanos pueden disfrutarlos? ¿Son realmente accesibles siempre a los propios hombres y mujeres que tienen en sus manos las riendas del poder en la mayoría de las actuales naciones independientes?

19. En cuanto al marco conceptual del presente Estudio, se ha utilizado la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 como texto básico sobre el cual se ha hecho el estudio del óxido masivo. Se tiene no obstante muy presente que el documento de 1948 era esencialmente una declaración de intenciones por parte de los Estados, y no tenía efectos vinculantes. Aunque tuvo un considerable impacto por efecto de la presión moral, especialmente por el hecho de aparecer en el ambiente de la posguerra, muchos Estados en prácticamente todos los continentes, por la misma naturaleza de las cosas, han hecho caso omiso de extensas secciones de la Declaración.

20. Consciente de que esta declaración de intenciones tenía que traducirse en términos más concretos conducentes a una acción tangible, la Asamblea General de las Naciones Unidas prosiguió tenazmente la labor iniciada en 1948. Los dos resultados más importantes fueron los pactos internacionales de derechos humanos: el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el de Derechos Civiles y Políticos, junto con el Protocolo Facultativo de este último. Se trataba de que los Estados pudieran "obligarse

voluntariamente a sí mismos a observar nuevas reglas de derecho internacional, reconociendo a los individuos como sujetos y no simplemente como objetos de una jurisprudencia" 1/. Estos pactos fueron seguidos por la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada unánimemente por la Asamblea General en 1963, y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada por la Asamblea General en 1965.

21. El número de adhesiones a estos pactos ha aumentado rápidamente, y se han establecido mecanismos para regular su aplicación. En su último período de sesiones, la Asamblea General aprobó varias resoluciones relativas a cuestiones de derechos humanos. En la resolución 36/58, la Asamblea General, "habiendo tomado nota del informe del Secretario General sobre la situación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" y después de tomar nota con reconocimiento de las adhesiones de más Estados Miembros a los pactos, tomó "debida nota de la decisión 1981/162 del Consejo Económico y Social, de 8 de mayo de 1981, acerca del examen de la composición, la organización y los arreglos administrativos del Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales del período de sesiones sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y espera sinceramente que en el primer período ordinario de sesiones de 1982 del Consejo se logren más resultados a este respecto".

22. Arreglos regionales para la promoción y protección de los derechos humanos fueron objeto de la resolución 36/154 en la que la Organización de la Unidad Africana fue encomendada por la aprobación de la Carta Africana de Derechos Humanos de los Pueblos. Se tomó nota de la realización de consultas con Estados Miembros de la región de Asia con miras a celebrar un seminario en Colombo sobre promoción y protección de los derechos humanos en la región. En la resolución 36/169 relativa a la observancia en 1983 del trigésimo quinto aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Asamblea General instó a los Estados Miembros, a los organismos especializados y a todas las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, interesadas en la protección y promoción de los derechos humanos, a que adopten las medidas adecuadas para que con ocasión del aniversario se realicen esfuerzos especiales para promover la comprensión, la cooperación y la paz internacionales, así como el respeto universal y efectivo de los derechos humanos. En la resolución 36/165, la Asamblea General decidió establecer en su siguiente período de sesiones un grupo de trabajo de composición abierta para terminar de elaborar el proyecto de declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven.

23. Un análisis de los pactos sería útil, pero excedería del alcance del presente estudio. De todas maneras, la mayoría de los países de los que han salido éxodos en masa durante el período que abarca el estudio no se han adherido hasta ahora a esos pactos. El Relator Especial ha estimado que para los fines de establecer la naturaleza de las relaciones entre los derechos humanos y el éxodo masivo, sería suficiente analizar artículo por artículo la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 para establecer en qué medida el éxodo es una consecuencia de la violación de esos derechos.

1/ Stephen B. Young, "Between Sovereigns: A Re-examination of the Refugee's Status", Harvard Law School, 1981.

24. Decir que el fenómeno del éxodo masivo desaparecería prácticamente si los Estados respetaran -o, en el caso de los derechos económicos, si tuvieran medios de respetar- los derechos proclamados en la Declaración Universal equivale a afirmar lo evidente. Lo que hay que determinar es la medida en que con una visión realista, teniendo en cuenta las realidades sociales, políticas y económicas de nuestros tiempos, es posible tomar medidas en el plano internacional para contener, si no es posible eliminar, uno de los fenómenos más trágicos de nuestros tiempos.

C. El éxodo en masa

25. La terminología puede causar confusión, y los problemas de nomenclatura han contribuido a la falta de comprensión del fenómeno del éxodo masivo. Sin reconociendo que, como dijo Drasnc, "todas las definiciones son peligrosas", es difícilísimo proceder a una planificación adecuada si no se delimita el problema. A los efectos del presente estudio, se han utilizado dos criterios principales para calificar una situación como éxodo masivo:

- i) Cuantitativamente, si el número de personas que se marchan es muy elevado en relación con el país de origen o con el país de asilo. Es difícil establecer un porcentaje en relación con las poblaciones nacionales, ya que el tamaño de las dos (o más, en caso de que haya más de un país de asilo) será en un general diferente, de la misma manera que no corresponderán la pérdida de mano de obra de un país con la capacidad de absorción del otro. En el Panorama del Decenio se verá que algunas de las situaciones seleccionadas han supuesto una pérdida de población nacional. Sin embargo, una salida de incluso el uno por ciento o menos en un país de 40 a 50 millones de habitantes podría muy bien constituir una afluencia masiva para el país receptor.
- ii) Cualitativamente, una situación puede considerarse de éxodo masivo pese a ser relativamente bajo el número de personas migrantes, en caso de que éstas pertenecieran a una minoría particular, tal como un grupo religioso o étnico. Si los acontecimientos o circunstancias presentes en un país determinado y que afectan en particular a una minoría o un grupo determinados conducen a la marcha de una proporción elevada dentro de esa minoría, el fenómeno podría calificarse de éxodo masivo.

26. Como se verá, el éxodo masivo puede deberse a factores que afectan a cualquiera de las diversas esferas de la vida humana amparadas por la Declaración Universal de Derechos Humanos, es decir la vida personal o los aspectos económicos, políticos y cívicos de la sociedad humana.

27. En los últimos años los medios de comunicación y los gobiernos están prestando mayor atención a las circunstancias en que aparecen los refugiados. También aquí, la confusión en la terminología es un factor que contribuye considerablemente a la falta de una actitud coherente en todo el mundo frente al problema general. Se utilizan muchos términos diferentes como "asilado político", "inmigrante ilegal", "desertor", "expulsado", "migrante", "persona desplazada", "tránsfuga", etc., y también las víctimas de desastres naturales reciben a menudo el mismo nombre de "refugiados". Diversas categorías de personas quedan así englobadas bajo la misma denominación general.

28. La definición de refugiados universalmente aceptada se contiene en la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados, en cuyo artículo 1 se establece que el término "refugiado" se efectuará a los efectos de la Convención, a toda persona:

"Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él."

29. Esta Convención se extendió en el tiempo y en el espacio como resultado de la aprobación de su Protocolo en 1967.

30. Elaborada en el ambiente especial de los años de posguerra, la definición de 1951 no responde adecuadamente, por su carácter restrictivo, a la variedad de situaciones que surgieron con tanta frecuencia en los decenios de 1960 y 1970. La Organización de la Unidad Africana (OUA) hizo un útil intento de poner al día el concepto de refugiado. La Convención de la OUA de 1969, en su artículo 2, completa la definición de la Convención de 1951 (que constituye su artículo 1) de la siguiente manera:

"El término "refugiado" se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión, una ocupación o una dominación extranjera, o acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad."

31. En cuanto a la definición de refugiados de facto, sólo el Consejo de Europa ha iniciado alguna acción, siendo la definición adoptada la siguiente:

"Refugiados de facto" son las personas no reconocidas como refugiados en el sentido del artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951 modificada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 31 de enero de 1967 y que no pueden o, por razones reconocidas como válidas, no quieren regresar al país de su nacionalidad o, careciendo de nacionalidad, al país de su residencia habitual."

32. En cuanto al asilo, ni el concepto ni el término mismo aparecen en la Convención de 1951. La Asamblea General intentó llenar esta laguna en el marco del derecho humanitario internacional, aprobando como medida inicial la "Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial" en su resolución 2322 (XXII) de 14 de diciembre de 1967.

33. Los esfuerzos ulteriores para codificar el derecho de asilo no han dado resultados satisfactorios. Por el contrario, cuando las Naciones Unidas, por iniciativa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, convocaron una Conferencia de Plenipotenciarios sobre Asilo Territorial en Ginebra a principios de 1977, la tendencia de los Estados a salvaguardar sus prerrogativas soberanas resultó tan acusada que, en lugar de hacerse progresos en beneficio del individuo, los debates indicaron que cualquier resultado tangible podría representar de hecho un paso atrás. La Conferencia aprobó únicamente dos artículos y se suspendió sine die.

Capítulo II

RELACION ENTRE EL ÉXODO MASIVO Y LAS VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

"¿Para qué sirve hablar de igualdad entre los ciudadanos y de libertades fundamentales a los que no tienen sino la libertad de morir de hambre, o de libertad de trabajo a aquel que no encuentra empleo alguno?"

Presidente Félix Houphouët-Boigny,
de Costa de Marfil

34. Los movimientos de la población se deben a una combinación de factores. Sea de índole política o económica, el éxodo puede impedirse o circunscribirse únicamente si se modifican radicalmente las condiciones en el punto de partida. Pero cambiar esas condiciones puede parecer una tarea de tal magnitud que exceda de la competencia y capacidad de un solo organismo de la comunidad internacional. Requeriría un planteamiento mundial de problemas como los derechos humanos, las desigualdades económicas y sociales, la paz y la seguridad, la alimentación y la natalidad. La política tendría que quedar relegada a un segundo plano y los gobiernos podrían tener que aceptar una interpretación más flexible de la soberanía nacional. Tales condiciones están lejos de abrirse paso. Vivimos en un mundo imperfecto.

35. Para los efectos de este informe, es preciso dar prioridad a las violaciones de derechos humanos como causa importante de éxodo masivo, en contraposición al éxodo individual. Según se ha explicado antes, se ha prestado particular atención únicamente a los artículos pertinentes de la Declaración Universal.

36. En todas las situaciones suscitadas durante la última década, es preciso reconocer violaciones del espíritu y frecuentemente de la letra de la Declaración de Derechos Humanos y de su Preámbulo. El imperio de la ley, que es la única garantía de un trato justo para el individuo, era simplemente inexistente en muchos de los países en donde se originó el éxodo. Las condiciones locales, una situación de conflicto interior o exterior, la autoridad de regímenes dictatoriales o despóticos y la consiguiente forma arbitraria de gobernar por decreto impidieron que los individuos o los grupos fueran escuchados por tribunales imparciales o reclamaran una reparación. Pero aún, la ley fue a menudo utilizada torcidamente para desposeer a las comunidades o expulsarlas, para institucionalizar la discriminación racial o económica y para poner a una parte de la población en la imposibilidad de seguir viviendo en su país de residencia habitual. El único recurso de la "rebelión contra la tiranía y la opresión" (Preámbulo de la Declaración de Derechos Humanos) era marcharse y buscar oportunidades en otra parte. Los informes y las actas resumidas de la Comisión de Derechos Humanos, de su Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y de Amnistía Internacional, así como los de otros órganos dedicados a promover los derechos humanos, documentan ampliamente estas constataciones.

37. Es importante señalar que la Declaración ha sido violada también cuando no se ha aplicado un régimen de derecho a grupos que no eran necesariamente ciudadanos del país o a los apátridas. "Toda persona" tiene los derechos y libertades enumerados en los artículos, y no debe hacerse distinción alguna entre las personas por su origen nacional o social, posición económica, nacimiento y cualquier otra condición. Además, la condición de la autoridad soberana del país o territorio al que pertenece una persona es irrelevante en lo que toca a la suplicación de un individuo a disfrutar de los derechos humanos.

38. Los Estados Miembros, en el Preámbulo de la Declaración, se han "comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades fundamentales del hombre". ¿Habría alcanzado el éxito tales proporciones si esta noble declaración de intenciones hubiera sido mantenida?

Artículo 3: Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

39. El hundimiento de las estructuras políticas y económicas de muchos países que han sufrido los efectos de luchas exteriores o interiores y la presencia de tropas extranjeras han impedido a menudo que se aplique lo dispuesto en el artículo 3. De hecho, gran número de exiliados habrían perdido "la vida, la libertad y la seguridad de su persona" si no hubieran abandonado sus países. Muchas veces se trata de optar: la vida podía ser menos amenazada si se daba por perdida la libertad. La seguridad, por otra parte, es un derecho que los más inocentes transnacionales pueden difícilmente disfrutar en tiempo de guerra, máxime cuando el sistema mismo de protección de la vida de toda una población se va totalmente desbaratado o destruido por armas muy perfeccionadas.

Artículo 4: Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.

Artículo 5: Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

40. Los artículos 4 y 5 han sido violados con demasiada frecuencia durante la última década. Por aún, la esclavitud y la tortura han sido institucionalizadas por ciertos regímenes. La primera es todavía esclavitud aunque cambie de nombre, especialmente cuando se basa en consideraciones raciales. La segunda se practica en una larga lista de países, y muchos refugiados han aportado testimonios amplios y bien comprobados a este respecto. Continúa la labor para un proyecto de Convención contra la tortura (véase el documento E/CN.4/1512 - E/CN.4/Sub.2/495, párrafo 157), pero, como observa la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, hay dos problemas básicos: el principio de la competencia universal previsto en la Convención, y el establecimiento del mecanismo para su aplicación.

Artículo 6: Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 7: Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 8: Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 9: Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Artículo 10: Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Artículo 11: 1) Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

2) Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueren delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

Artículo 12: Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

41. Los artículos de la Declaración relativos al individuo ante la ley (6 a 12) deben considerarse en el contexto de la situación particular reinante en muchos de los países en los que se han originado movimientos de masas. Lamentablemente, la mayoría de las disposiciones son bastante teóricas en tiempos de conflicto. Más importante es el hecho de que parecen haberse concebido para una sociedad en que el poder legislativo es verdaderamente independiente, en que existen "tribunales nacionales competentes" (artículo 8) y en que "toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa" (artículo 11 1)).

42. La situación es desesperada para la mayoría de las víctimas de la inhumanidad del hombre contra el hombre. Las condiciones reinantes en muchos países apremian a aquellos que por responsabilidad o por inclinación se dedican a promover los derechos humanos a no escatimar esfuerzos en la búsqueda de un cambio rápido. ¿Cómo podemos esperar que se reduzca el número de los que buscan asilo si se permite que continúen las prácticas actuales?

43. Trágicamente, los refugiados que han abandonado su país porque no eran respetados sus derechos humanos reciben con frecuencia un trato igualmente duro en los países de asilo e incluso se les repatría a la fuerza. Dice Stephen Young, de la Harvard Law School: "El derecho internacional en materia de derechos humanos no se refiere a la importantísima oportunidad para un refugiado o una persona apátrida de obtener acceso a un país de refugio. La legislación sobre derechos humanos habla del trato de las personas dentro de una jurisdicción, no de su posibilidad de entrar. Los redactores de la Declaración Universal no negaron conscientemente a incluir al derecho de asilo entre los derechos humanos universales, cuando se propuso tal derecho" 2/.

44. Por supuesto que el artículo 12 casi nunca se observa en las condiciones que conducen al éxodo masivo. Las injerencias "en la vida privada, la familia, el domicilio o la correspondencia" de los individuos son en el mejor de los casos inevitables y en el peor deliberadas. En tiempos de conflicto, transtornos políticos o sociales o ley marcial, ¿quién podría realmente invocar su "derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques", por más que las disposiciones de los Convenios de Ginebra, que el CICR se esfuerza por promover, traten de proteger este derecho?

Artículo 13: 1) Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

2) Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

45. Ambos párrafos de este artículo sufren grave menoscabo, por cuanto la mayoría de los regímenes totalitarios se reservan el derecho de supervisar y regular el movimiento de sus nacionales tanto dentro como fuera de sus fronteras. El mero hecho de que una persona se traslade sin obtener el permiso o visa necesarios es un acto punible.

Artículo 14: 1) En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país.

2) Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

46. El artículo más pertinente en lo que se refiere al éxodo masivo es tal vez el artículo 14, por cuanto ofrece una ilustración de la dicotomía entre las prerrogativas soberanas de los Estados y los derechos del hombre como beneficiario último de todo contrato social. En la redacción original de este artículo, cuando se discutía en 1948, se propuso que toda persona debería tener "derecho a buscar y recibir asilo". Los gobiernos reconsideraron que la concesión de tal derecho que en último término podría ser esgrimido no sólo limitaría su soberanía - es decir la facultad de recibir a una persona o no - sino que podría también hacer estragos en forma de movimientos entre Estados, en particular en tiempos de conflicto. Cualquiera que sea la validez del razonamiento, la fórmula se cambió por "derecho a buscar asilo y a disfrutar de él". El párrafo 2 menoscabó aún más el principio.

2/ Young, *op. cit.*,

47. Aunque este artículo no sirve en sí mismo como fuente para el éxodo masivo, la idea subyacente ofrece el marco general dentro del cual tienen lugar hoy día la mayoría de los movimientos de población.

Artículo 15: 1) Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

2) A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

48. El éxodo masivo puede no estar relacionado con la violación sistemática del artículo 15, en sus párrafos 1 y 2. Sin embargo, algunos gobiernos han considerado conveniente poner dificultades a ciertas comunidades para que demuestren su nacionalidad, con objeto de expulsar a sus miembros como extranjeros o apátridas. Este hecho ha obligado a la comunidad internacional a organizar evacuaciones y reasentamientos en muy breve plazo y bajo compulsion.

Artículo 17: 1) Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.

2) Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

49. Las revoluciones y las guerras de liberación han cambiado siempre el orden establecido. Los párrafos 1 y 2 del artículo 17 no son reconocidos en varios países, y con frecuencia el Estado es el único titular de la propiedad tal como se entiende en las sociedades capitalistas.

50. Además, las reformas sociales y financieras han privado a grupos importantes de su propiedad, poniéndolos en la necesidad de aceptar una transformación radical de su nivel y su estilo de vida o de buscar mejores oportunidades en el extranjero.

Artículo 18: Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

Artículo 19: Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

51. La no aplicación de los artículos 18 y 19 ha obligado ciertamente a muchos a abandonar su patria, tanto durante el último decenio como en años anteriores. La intolerancia religiosa y la limitación de la libertad de opinión y de expresión han alterado la distribución de los asentamientos humanos en muchos continentes a través de los tiempos.

52. Sin embargo, el decenio de que nos ocupamos tal vez no se haya caracterizado por el éxodo masivo producido por violaciones específicas de estos importantes artículos. En conjunto, los individuos cuya educación y actitud les distinguen de sus conciudadanos se han visto en general más afectados que los sectores más amplios de la población cuya preocupación principal era su seguridad en tiempos de conflicto y la simple supervivencia económica. Baste decir que este aspecto puede haber significado una desgracia adicional para aquellos que habían soportado ya tantas calamidades. Ciertamente contribuyó a acentuar aún más el sentimiento de abatimiento y desesperación.

53. Algunos grupos continúan siendo perseguidos o colocados en campos de reeducación a causa de su fe o su opinión. Su difícil situación interesa directamente a la Comisión de Derechos Humanos.

Artículo 20: 1) Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica.

2) Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 21: 1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto.

54. La democracia escasea en muchas partes del mundo, y la mayoría de las personas son gobernadas sin "participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos". El párrafo 1 del artículo 20 es violado con frecuencia y "la voluntad del pueblo" es rara vez "la base de la autoridad del poder público", aunque pueda ser interpretada así por los regímenes autoritarios que detentan el poder para dar legitimidad a sus políticas. Las "elecciones auténticas por sufragio universal e igual", los procedimientos que "garantizan la libertad del voto" forman parte de un vocabulario que parece ser entendido por una parte muy pequeña de las naciones.

55. Todos los éxodos masivos que tuvieron lugar durante el decenio examinado se originaron en regiones en donde la situación reinante impedía que los ciudadanos ejercitaran sus derechos políticos. Debe observarse, sin embargo, que esta limitación no es en sí misma la causa esencial de los grandes movimientos de población. De hecho, algunos países parecen haber conseguido compensar la ausencia de democracia asegurando a sus pueblos el acceso al bienestar material. Esto, unido a las restricciones de la libertad de movimiento, parece haber contenido el flujo de lo que es todavía un tráfico limitado en un solo sentido procedente de algunos países.

Artículo 22: Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 23: 1) Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2) Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3) Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

4) Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Artículo 24: Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

Artículo 25: 1) Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2) La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Artículo 26: 1) Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2) La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3) Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

Artículo 27: 1) Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

2) Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

Artículo 28: Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

56. Los derechos económicos, sociales y culturales proclamados en los artículos 22 a 28 difícilmente pueden considerarse como una medida legítima en los países en que la plaga del subdesarrollo hace difícil para muchos la supervivencia o en donde estructuras anticuadas, el analfabetismo, el desempleo y la ausencia de una economía monetaria impiden totalmente la comparación con el concepto que el mundo industrializado tiene de los niveles de vida.

57. En este sentido, las disposiciones de tales artículos no han sido en sí mismas violadas en algunos Estados por la sencilla razón de que nunca ha existido primeramente una situación comparable.

58. Además, la poca paz y el poco bienestar que se disfrutaban en las sociedades tradicionales que "no perturbaban los ritmos habituales de trabajo y ocio, los lugares habituales de residencia, los tipos habituales de familia y relaciones personales" 3/ desapareció brutalmente cuando sobrevino el golpe mortal de la guerra o de la ocupación extranjera.

59. En algunos casos, sin embargo, se precipitaron las marchas por haberse negado a sectores enteros de la población o a determinados grupos étnicos la posibilidad de trabajar o de proseguir su anterior actividad económica o su educación. Esto ha ocurrido frecuentemente con la introducción de nuevos regímenes cuyas ideologías y políticas se dirigían contra el anterior orden social, o que optaban por nacionalizar o centralizar el anterior sistema educativo.

60. Ha habido un conflicto entre el deseo de ciertas nacionalidades absorbidas dentro de un Estado-nación que se esfuerza por mantener por lo menos una parte de su patrimonio cultural (incluida su propia lengua) y la política de las autoridades centrales encaminada a superar (o eliminar) las modalidades lingüísticas y culturales particulares de una población nacional homogénea. Tal conflicto entre centralización y regionalismo ha sido a veces bastante violento para dar lugar a un éxodo de proporciones muy considerables.

3/ Embajadora Jeanne Kirkpatrick, Commentary, noviembre de 1979.

Capítulo III

SINOPSIS

"Los animales errantes deben adaptarse o morir. Cuando el hombre se haga sedentario, dejará de ascender en la escala del ser."

Alfred North Whitehead

62. El decenio que abarca el presente Estudio ilustra la multiplicidad y la complejidad de los problemas del éxodo. Los hombres huyen de sus tierras nativas por múltiples razones, y generalmente como resultado de una combinación de factores más bien que de uno solo. Entre ellos figuran las guerras y las insurrecciones, el derrumbamiento del orden establecido, la opresión y la anarquía, la persecución y la privación de oportunidades para el desarrollo social y económico normal. Algunos individuos pueden no haber sido excluidos personalmente: están sencillamente alienados y estiman que su país no puede ya brindarles un futuro útil. Otros, particularmente los miembros de minorías étnicas o religiosas, frecuentemente no son aceptados como miembros plenos de la comunidad y pueden ser expulsados deliberadamente.

63. En todos estos casos, el contrato social se ha roto temporal o permanentemente. Incluso aquellos que huyen de inundaciones o condiciones de hambre pueden verse forzados a ello porque ni su gobierno ni la comunidad internacional en general han sido capaces de evitar la situación ni de socorrerlos. Cuando se han confiscado las tierras, se han reprimido los usos sociales y culturales y sólo se dejan alternativas que se consideran inaceptables, la desafección puede ser total. Estas medidas, empero, suelen aplicarse en nombre de la modernización y del progreso. Ahí radica en gran medida el meollo de la cuestión.

64. Hace sólo algunos decenios, muchas sociedades eran todavía fundamentalmente feudales o tribales, la educación estaba muy lejos de ser universal, la autoridad tradicional podía en general tener a raya las tendencias divisorias y, cuando no podía, el conflicto era localizado. En tiempos recientes, en cambio, los Estados modernos han intentado eliminar el sistema tribal y el feudalismo. Como repúblicas seculares, reconocen la igualdad de derechos de todos sus ciudadanos, pero pretenden que la población se adapte a un modelo simplificado concebido para dar cohesión a la nación, cuando en la práctica amplios sectores de esa población están mal preparados para renunciar a su personalidad, sea por su apego a costumbres particulares, a una lengua nativa, a un estilo tradicional de educación o de vida, o por sus raíces en una aldea o zona determinadas.

65. En algunos casos, se ha conseguido disimular las tensiones reales en una sociedad, por lo menos durante un corto tiempo, utilizando las minorías como chivos expiatorios para desviar la atención de problemas más amplios o para conservar la influencia de los detentores del poder. El examen detenido de las notas resumidas de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos pone este hecho de manifiesto.

66. En nuestro siglo pueden adquirirse con mucha más facilidad que en otros tiempos las armas de fuego de todo tipo. Con frecuencia los elementos que se resisten al cambio han recurrido a la fuerza, con o sin ayuda del exterior, o han optado por abandonar su país, o tal vez han hecho una cosa tras la otra. Muchas veces los que salen son los jóvenes con cierto nivel de estudios que, no encontrando oportunidad en su propio país para lo que ha venido en llamarse "movilidad ascendente" si no es dentro de una actitud de conformismo, salen esperando encontrar mejores oportunidades en el extranjero.

67. Estos problemas se ven siempre exacerbados cuando el país ha sido ya arrasado por la guerra. El mundo ha contemplado, dentro del decenio mismo que hemos estudiado, la destrucción virtual de las economías de varios países. El caos consiguiente con penurias de todo tipo -en la vivienda, los empleos, los artículos de primera necesidad, los materiales de educación, etc.- difícilmente puede ser un incentivo para permanecer, mientras que la marcha en los primeros momentos de algunos de los más capacitados que tienen acceso relativamente más fácil a la información sobre oportunidades fuera de sus países (en especial en lo que llamaremos el Norte) sólo sirve para acentuar las dificultades de reconstrucción de la economía. Si las condiciones de la guerra o de la posguerra han causado desplazamientos forzados de poblaciones, el efecto desestabilizador de haber sido desarraigado una o incluso varias veces anteriormente es algo que predispone a la gente para un desarraigo definitivo, fuera del país.

68. La partición colonial de África, continente ya gravemente debilitado por la trata de esclavos, sin referencia a elementos geográficos, económicos, sociales o políticos de la vida africana, dejó una herencia de fronteras en gran medida artificiales, así como un desequilibrio estructural derivado del egoísmo colonial. Algunas estrategias nacionales de desarrollo que hicieron hincapié en la modernización (educación, creación de empleos urbanos, crecimiento horizontal y vertical de las ciudades, etc.) tendieron a desdeñar las zonas rurales. Pese a lo que la Organización de la Unidad Africana ha llamado "un sentido profundo de la comunicación mutua dentro del continente africano, una conciencia común que crea un cierto grado de cohesión", han brotado tensiones tanto internas como entre los Estados que han conducido al éxodo, al mismo tiempo que las disparidades perceptibles en el producto nacional bruto de los países se han combinado con otros factores (tales como la erosión de los suelos, las sequías recurrentes) para producir una corriente hacia las ciudades y/o la migración internacional dentro de África. En años recientes se ha observado también un crecimiento del nivel de migración de África hacia los países industriales de otros continentes. Este movimiento afecta principalmente a la mano de obra capacitada cuya pérdida es grave para muchos de los países de origen. La salida misma de estas personas puede condenar a las economías nacionales a perder empleos que habían dependido de la existencia de aquellos puestos especializados. Esta succión de personal especializado que entorpece directamente el ritmo de desarrollo de África requiere una atención constante, de la misma manera que el fenómeno paralelo en Asia.

69. Durante el decenio que abarca este estudio, muchos países del mundo han atravesado una prolongada lucha de liberación como consecuencia de la cual se han producido éxodos masivos. Particularmente en África meridional, los regímenes minoritarios han suprimido otros poderes para imponer sus propios intereses a expensas de la mayoría, manteniendo sus privilegios con métodos violentos que han causado muchas víctimas. Aparte de utilizar tácticas represivas dentro de los límites de los países que gobiernan, han llegado hasta a castigar una segunda vez a las personas inocentes

que han huido de sus regímenes realizando ataques militares a campos de refugiados, entre ellos varios que han recibido asistencia del ACNUR.

70. Los diversos "factores de expulsión", analizados en el contexto de las violaciones de los derechos humanos y elaborados en cierta medida en los párrafos precedentes, deben considerarse en función de otros problemas fundamentales con que se enfrentan los países en desarrollo.

71. Figura ante todo la tasa de crecimiento demográfico en lo que llamaremos el Sur. El crecimiento puede ser tal que la población puede duplicarse en una generación, mientras que tiende a mantenerse estacionaria o incluso descender en el Norte. Para dar algunos ejemplos, el crecimiento medio anual de la población en los 36 países clasificados por el Banco Mundial en el grupo de "bajos ingresos" (países con un PNB por habitante de 370 dólares o menos) es el 2,6%, es decir de tres a cuatro veces más que en las 18 "economías industriales de mercado" de Europa occidental, América del Norte, Australia y Nueva Zelanda y en las seis "economías industriales no de mercado" de Europa oriental. Es 26 veces más alto que en Austria, la República Federal de Alemania o el Reino Unido, países que tienen todos un crecimiento anual del 0,1%, mientras que la República Democrática Alemana tiene una tasa negativa de crecimiento del 0,1%. La consecuencia en el Sur es la entrada en una fuerza de trabajo ya rebotante de una población juvenil cuyas expectativas no siempre se van a satisfacer.

72. En segundo lugar, hay una inseguridad alimentaria general en el Sur y una elevación de las tasas de mortalidad debida al hambre. En algunos países, un niño de cada cuatro muere antes de cumplir cuatro años. La malnutrición da paso a una serie de enfermedades, algunas de las cuales serán fatales, de manera que la esperanza de vida en algunos países del Sur es sólo de 40 a 42 años, en comparación con 72 a 74 en el Norte. Lo que el Banco Mundial ha llamado "los círculos viciosos de la pobreza... trazados con el máximo rigor en torno a los países menos adelantados" y Galbraith ha denominado el "equilibrio de la pobreza" se traduce en la predicción de que hacia el año 2000 habrá de 630 a 850 millones de personas que vivirán todavía por debajo de un nivel satisfactorio de subsistencia.

73. En tercer lugar, hay escasez de alimentos mientras se disparan los precios de los mismos en muchos países menos desarrollados. Independientemente de otros factores, la espiral de precios del petróleo en los años setenta fue un grave golpe para el Sur y puede haber hecho prohibitivo el costo del transporte. Al ser todavía más aguda la necesidad de divisas fuertes para adquirir las importaciones, la producción de alimentos ha llegado a veces a sacrificarse en favor de los cultivos para la exportación. Además, el desarraigo de las poblaciones campesinas a causa de las políticas económicas adoptadas por gobiernos elitistas, las pérdidas de ganado y de cosechas por las malas condiciones meteorológicas y los métodos adoptados por los gobiernos centrales que han resultado contraproducentes al disuadir a algunos trabajadores agrícolas de producir más alimentos, son algunos de los elementos que contribuyen a la escasez y a la subida de los precios en espiral. En consecuencia, un aumento del 50% en el ingreso por habitante en el Sur puede requerir 30 años para realizarse, como en el período transcurrido desde 1950, mientras que en el Norte la tasa de crecimiento puede ser por lo menos de dos a tres veces superior.

74. En cuarto lugar, la inflación y el desempleo crecientes pueden ser crónicos en el Sur, donde el desempleo puede llegar hasta el 50% en el plano nacional y ser todavía más alto en las zonas urbanas. Sin invertir en lo que se ha llamado desarrollo humano -que comprende la elevación de los niveles de educación y capacitación y el mejoramiento de los servicios de sanidad y nutrición- el Sur encuentra difícil contener la inflación y crear empleos suficientes. Estos problemas pueden haber sido ya exacerbados por la huida de personal capacitado a países más desarrollados.

75. Un quinto elemento que hay que tener en cuenta es la deterioración ecológica ocasionada por las catástrofes naturales o por los desastres producidos por el hombre. El proceso de deforestación que ha avanzado durante siglos, el agotamiento de los pastos, las recientes consecuencias en muchas zonas del tercer mundo de las graves sequías que han destruido la vida vegetal y animal, los daños al medio ambiente en tiempos de guerra, han hecho que las condiciones sean cada vez peores en muchos países del Sur.

76. Estos factores pueden poner a amplios sectores de la población en el umbral de la catástrofe económica, consecuencia de la cual será un éxodo de las zonas rurales a las ciudades. Como en la mayoría de los casos tales movimientos no pueden absorberse prontamente, a menos que tenga lugar una migración transnacional que ofrezca la necesaria válvula de seguridad, son previsible la inquietud y la desestabilización. En otras palabras, una combinación de factores que vienen a añadirse a una falta de oportunidades económicas para demasiadas personas tiene un corolario casi inevitable: la quiebra política, que provoca el desarraigo de sectores de la población.

77. Aparte del conflicto étnico subyacente antes aludido, que puede ser la herencia poscolonial de los Estados-naciones tallados a partir de los restos de los imperios, combinando grupos incompatibles o dividiendo otros, los factores "de repulsión" se ven complicados también por otros elementos como la alta proporción de los presupuestos anuales que se dedica a equipar unas fuerzas armadas modernas; la insuficiencia de los servicios públicos, entre ellos las carreteras, los ferrocarriles y los puertos, en especial después de un período de luchas o guerras internas; la pérdida de mercados internacionales para las exportaciones, en particular si la inestabilidad mostrada ha despertado el recelo por parte de los clientes potenciales y los inversionistas; y la pérdida o reducción de la ayuda extranjera. La juventud relativa de muchos Estados-naciones liberados sólo recientemente de la carga del colonialismo, carentes por consiguiente de una tradición de gobierno y enfrentados con la dificultad de crear una cohesión nacional como no sea con arreglo a las orientaciones más bien autoritarias de un partido único, son factores que ayudan también a explicar la "revolución integradora" con que se enfrentan muchas naciones en desarrollo después de su acceso a su independencia.

78. Puede entenderse así mejor la incapacidad de muchos gobiernos para crear las condiciones que permitirían al conjunto de la población disfrutar -dejando aparte los derechos civiles y políticos- los derechos económicos, sociales y culturales proclamados en la Declaración de Derechos Humanos y en los Pactos Internacionales. Merece señalarse, en efecto, que la gran mayoría de los países de los que han salido éxodos masivos en el decenio de 1970 no se han adherido ni al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ni al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ni al Protocolo Facultativo de este último. Es posible que

no se consideren en condiciones de firmar mientras no tengan bastantes probabilidades de poder cumplir sus disposiciones.

79. Tampoco debe ser una coincidencia el hecho de que de los 36 países incluidos por el Banco Mundial en la categoría de bajos ingresos, dos terceras partes han sido originarios o receptores de refugiados en los años setenta; doce en cada grupo. Ni hay que extrañarse que haya habido tan frecuentes llamamientos para pedir ayuda a la comunidad internacional, o de que numerosas misiones con participación de varios organismos hayan recomendado que la cuestión de la asistencia a los refugiados se considere en la perspectiva más amplia de la ayuda al desarrollo.

80. A los "factores de repulsión" (push factors) y al contexto en que pueden considerarse, hay que añadir lo que con frecuencia creciente se oye llamar pull factors o "factores de atracción": incentivos ejercidos desde el exterior para abandonar el país de origen. Estos factores pueden resumirse de la siguiente manera.

81. Primeramente, el mundo resulta cada vez más pequeño en el sentido de que la información y los viajes han experimentado un desarrollo tan rápido que ha dejado atrás todas las predicciones. Las radios transistores y la televisión han penetrado en los países en desarrollo y han despertado la conciencia de las condiciones existentes en las regiones más opulentas de nuestro planeta. Los países industrializados se ven como tierras que emanan leche y miel, donde el progreso tecnológico reduce el esfuerzo del hombre y donde el nivel de vida asegura un estilo de vida que es incomparablemente superior al conocido en el propio país. Puede ser superfluo decir que la imagen transmitida tal vez está ligeramente deformada. Los inmigrantes quedan a veces desconcertados ante las miserables viviendas que les esperan y las colas que tienen que hacer para conseguir un subsidio después de haber acariciado una imagen mental de vida plena entre hermosos edificios de la gran ciudad y con profusión de bienes de consumo.

82. En segundo lugar, cuando son violados los derechos humanos o tienen lugar cambios políticos, los perjudicados se sienten estimulados por el pensamiento de que su causa despierta simpatía en el extranjero y que se les acogerá con comprensión. Así ocurre en especial cuando la ideología del nuevo régimen encuentra una oposición directa en los países hacia los que puede dirigirse la emigración, los cuales pueden dar expresión de sus sentimientos de oposición a través de sus emisiones radiofónicas hacia el exterior. Cuando ha habido contactos previos con nacionales de esos países, la atracción puede ser todavía más fuerte.

83. En las instituciones democráticas del Norte se ven garantías de trato justo, en particular por parte de las minorías. El Norte tiende a proclamar su adhesión a los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos y a condenar públicamente los regímenes dictatoriales.

84. Lo triste es que los que escuchan este llamamiento sufren a veces una lamentable decepción cuando, a su llegada, se les hace notar que no son bienvenidos. Es imposible no lamentar este uso de una doble medida.

35. Los miembros de comunidades ya asentadas en el extranjero actúan como un poderoso polo de atracción. Envían cartas (y a veces cheques) a su país de origen que pueden disimular las dificultades y destacar las ventajas de su nuevo entorno, para disipar los temores de que no "se han abierto paso" en su nuevo país. Otras personas se esfuerzan por alcanzar el mismo lugar, tienden a concentrarse en torno a un núcleo que ha tenido éxito y pueden constituir una ayuda para facilitar la integración económica y social.

36. En tiempos de trastornos políticos causantes de éxodos masivos, se han liberalizado muchas veces las normas sobre inmigración. El hecho de que exista una cuota puede estimular a la marcha a personas indecisas. En tal caso, pueden llegar al país de asilo después de que se ha llenado la cuota, y verse obligados a esperar su turno en campos.

37. La institucionalización de la ayuda, empezando por la distribución de socorros, puede ser en sí misma un poderoso "factor de atracción". Volveremos sobre esto en breve, así como sobre la autopropagación de los organismos que se ocupan de los refugiados y los socorros, los cuales pueden encontrar más fácil y más propio de su cometido o de sus intereses el prestar ayuda en los países de asilo más bien que en los países de origen. Debe decirse de pasada que algunos organismos han encontrado cada vez más difícil obtener contribuciones suficientes para sus programas si no pueden "etiquetarlos" como programas para refugiados. Como resultado, podría ocurrir que "convirtieran" en refugiados a personas a las que según los instrumentos jurídicos vigentes no habría que atribuir tal categoría.

38. Este hecho, unido a los problemas surgidos hasta ahora para determinar cualquier tipo de condiciones individuales en situaciones de afluencia masiva -razón por la cual se han liberalizado los criterios sobre los refugiados, por ejemplo al interponerse los "buenos oficios" del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados- ha llevado de manera inevitable a que se desdibujen las diferencias entre refugiados y migrantes. Una importante consecuencia de este fenómeno ha sido la relativa facilidad para obtener asistencia de los gobiernos de los países receptores y de la comunidad internacional en general, una vez que se han cruzado las fronteras internacionales. La función cada vez más "operacional" del ACNUR y de otros organismos puede haber actuado también como imán. Así, la ayuda rápidamente prestada y relativamente abundante puede constituir un "factor de atracción".

39. Otra consecuencia es que se ha abusado del derecho de asilo. Se ha suscitado así una lamentable reacción de la que los refugiados auténticos tienen que sufrir. La menor flexibilidad de los primeros países de asilo puede deberse a esta serie de factores, y ciertamente no faltan ejemplos. El reasentamiento en terceros países se ve indudablemente afectado: muchos países que de buen grado abrieron sus puertas ante el apremio de un éxodo masivo serán más precavidos cada vez que pueda dudarse de la condición de los asilados potenciales, tanto por la limitada capacidad de absorción como por los costos sumamente elevados del reasentamiento en el interior de las fronteras. Los problemas de la integración vienen a añadir una tercera dimensión: las dificultades de integración y asimilación, más acusadas en las personas de más edad y con una educación demasiado sumaria para poder adquirir un nuevo idioma, lamentables en sí mismas por el desamparo (o incluso el trauma) que suponen para el individuo, tienen el efecto adicional de dar lugar a una reacción

hostil, al menos en las zonas en que hay una concentración relativamente elevada de inmigrantes. El público empieza a preguntarse qué derecho tienen para ser admitidos en su sociedad, en particular si se los ve como competidores en el mismo sector económico. Los recién llegados pueden ser considerados no como un capital potencial, sino como un pasivo. Puede haber problemas políticos y suscitarse el extremismo.

90. Con esta erosión del principio de la legislación sobre asilo, los auténticos refugiados pueden encontrar que las circunstancias están contra ellos. Se diría que es tiempo de actualizar las leyes sobre refugiados, nacionalidad y trabajo, y de reconsiderar de nuevo la práctica del asilo. Una razón de ello es que la mayoría de las leyes sobre esta materia fueron concebidas por los países occidentales en función de sus propias necesidades en el período de la posguerra. Como ya hemos visto, la Organización de la Unidad Africana dio un importante paso en Addis Abeba en 1969 redactando su propia Convención sobre refugiados, que es más amplia en su aplicación que los instrumentos originales. Esta nueva consideración del actual cuerpo de leyes sobre la condición de refugiado, sus derechos y en particular las cuestiones del asilo correspondería a los principios del Nuevo Orden Humanitario Internacional, al que se refiere la resolución 35/136 de la Asamblea General.

91. Una dificultad paralela que precisa resolverse es la de determinar el número preciso de los necesitados de asistencia. No existe hasta ahora ningún mecanismo para realizar imparcialmente un censo de la población de refugiados.

92. Es paradójico que tantas personas que tal vez no sean refugiados "genuinos" -al menos según las definiciones actuales- tengan la posibilidad de obtener asilo y asistencia e incluso de emigrar. En realidad, no dice con frecuencia que gran parte de la población del tercer mundo trataría probablemente de emigrar si se le brindara asistencia internacional y oportunidades de reasentamiento. La mayor o menor facilidad con que los individuos puedan salir de su tierra es indudablemente de un importante factor que hay que tener en cuenta al considerar el éxodo masivo. Cuando la frontera del país vecino está relativamente cerca, o cuando existe una "ruta de huida" establecida, el éxodo puede ser mayor.

93. Al examinar los factores de "repulsión" y "atracción", hemos aludido a las disparidades económicas entre países incluso de la misma región y del mismo continente, a las discrepancias entre un área y otra en cuanto a la ayuda e incluso la asistencia humanitaria brindada. Parece cada vez más importante conseguir que los niveles de vida no sean tan bajos que no dejen más alternativa que la emigración. La miseria económica debería poder remediarse si no existen factores políticos superiores que impidan una solución.

94. Al sopesar estas consideraciones debe tenerse en cuenta el hecho de que actualmente el Sur se encuentra con muchos más refugiados y migrantes que el Norte. No sólo los afectan a corto plazo son con frecuencia graves para el país receptor en lo que se refiere a necesidades humanitarias repentinas, impacto sobre los mercados locales de la mayor demanda, especialmente de alimentos, competitividad en la búsqueda de empleos, etc., sino que las repercusiones más amplias pueden desviar -y en efecto desvían- la atención, los recursos, las energías y el tiempo que en otro caso se aplicarían a proyectos de desarrollo. Pueden suponer un retroceso en años de esfuerzos encaminados a cambiar las condiciones en algunos de los países menos desarrollados, perturbar la frágil base política de muchos regímenes e incluso alterar la composición étnica de la población.

95. No es de extrañar que los movimientos de masas se hayan convertido en un catalizador más en la polarización Norte-Sur. El Sur estima que sus refugiados reciben menos, ciertamente en cantidad por habitante, que cuando se trata del Norte. Un observador de la CUA en el Comité Ejecutivo del Alto Comisionado para los Refugiados señaló en una ocasión que en África podría realizarse el asentamiento de toda una aldea por el costo de los cuidados y el mantenimiento de un solo individuo minúsculo en Europa o en América Latina. Esta cuestión da lugar también a descontento entre las regiones del Sur: África estima que ha recibido una asistencia demasiado escasa por habitante en comparación con Asia sudoriental (de ahí la reunión de la "CIARA" de abril de 1981, que centró su atención en los refugiados en África). El hecho es que se han señalado disparidades en el nivel de asistencia incluso entre diferentes áreas dentro de la misma región (algunas veces respecto al mismo grupo de refugiados que había obtenido asilo en más de un país). Más aún, por lo menos un país de origen ha hecho notar el doble trato de una ayuda internacional masiva administrada en un lado de una frontera nacional mientras que en el otro no se daba prácticamente ninguna. Existen, pues, ciertos desequilibrios en los enfoques actuales. Para asegurar que los programas de asistencia humanitaria no constituyen en sí mismos un "factor de repulsión", habría que asegurar y hacer ver que se asegura una simultaneidad en el enfoque.

96. Es evidente que estos puntos merecen desarrollarse.

97. Puesto que se ha comprobado que los éxodos masivos se originan frecuentemente en países que luchan contra graves dificultades económicas, convendría que las prácticas de ayuda extranjera fueran determinadas más a fondo que hasta ahora por consideraciones humanitarias, y administradas teniendo presente la mejor manera de aliviar las condiciones que causan las huidas en masa. Cuando se produce un movimiento de masas, crea demandas y presiones sobre los mismos gobiernos en el sentido de pedir ayuda humanitaria o la liberalización de los criterios de inmigración. En la actualidad, apenas parece haber vinculación en la mayoría de las administraciones gubernamentales entre los encargados de la ayuda para el desarrollo y los responsables de los servicios humanitarios. No obstante, puesto que prevenir es mejor que curar, si se brindara ayuda para el desarrollo de tal manera que contribuyera a la estabilidad en los países y regiones donde puedan detectarse éxodos masivos en potencia, se contribuiría así a disminuir el sufrimiento humano y se conseguirían además economías en las importantes sumas requeridas para los servicios de socorro en los países de primer asilo. Se trataría de una inversión en favor de la estabilidad.

98. Del mismo modo, una reevaluación por parte de los países en desarrollo de sus necesidades y prioridades ayudaría a determinar la ayuda que podría prestarse para impedir los éxodos masivos. Es preciso eliminar los elementos que pueden ser disuasivos de la ayuda, tales como corrupción, burocracia e ineficiencia. Análogamente, las subvenciones concedidas a países en desarrollo para reforzar su infraestructura educacional, en particular en el nivel terciario, contribuirían a contrarrestar la tendencia a facilitar estudios en el extranjero, lo que conduce a que en una elevada proporción de casos los interesados se queden en el extranjero (éxodo de cerebros).

99. Estos comentarios generales conducen a algunas sugerencias más específicas que se indicarán bajo los epígrafes correspondientes.

Enfoque bilateral y multilateral

100. La estructura de la ayuda internacional, principalmente la del Norte al Sur, ha seguido estando dominada por su planteamiento bilateral, debido esencialmente a los obstáculos o los incentivos derivados de los intereses nacionales. Las razones de la preferencia por la ayuda bilateral pueden ser diversas: i) históricas, por ejemplo relaciones de antiguos poderes coloniales con sus anteriores colonias; ii) político-estratégicas, es decir cuando los países del Norte, en particular las grandes Potencias, tienen especiales intereses estratégicos o políticos en un país o en un grupo de países por el hecho de ser miembros de pactos de defensa o tener una posición geográfica estratégica; iii) comerciales, es decir cuando existe una importante relación comercial de interdependencia que se manifiesta en importación de materias primas y exportación de bienes de consumo; iv) geográficas, cuando la contigüidad de los territorios crea relaciones especiales a causa de la migración natural de la fuerza de trabajo, etc.; v) religiosas o culturales, que se traducen en afinidades respaldadas por la historia que crean lazos especiales.

101. En vista de lo anterior, la ayuda multilateral se ha concentrado esencialmente en áreas o sectores de desarrollo donde la ayuda bilateral ha dejado importantes lagunas. Sin embargo, ambos tipos de ayuda han desempeñado funciones que apenas pueden llamarse complementarias. Desde el punto de vista de la planificación general, tanto en el plano nacional como en el internacional, apenas se ha prestado atención hasta ahora a la adopción de un enfoque integrado en los países receptores.

102. Sin descender a detalles de la economía del desarrollo o los tipos de ayuda internacional, puede decirse que la asistencia facilitada en casos de éxodo masivo ha adolecido de esta falta de un enfoque integrado. El país receptor tiene interés, naturalmente, en obtener la máxima ayuda, tanto bilateral como multilateral. El resultado es con frecuencia una simple duplicación o una ayuda excesiva o insuficiente en sectores fundamentales. Ello se debe también en parte a una tendencia natural a invertir a corto plazo, obtener rápidos resultados tangibles o hacer gastos generosos dirigidos a los líderes del país receptor que son útiles a veces para la carrera política de éstos más que para los intereses del país a largo plazo. Del mismo modo se ha prestado más atención a la ayuda de socorro que a las causas profundas o a los sectores que requieren una acción a plazo medio o largo, tales como la integración local. En los últimos años, sin embargo, en vista de las lagunas existentes en las estructuras actuales de la ayuda internacional, se está adoptando cada vez más un enfoque combinado bilateral-multilateral, en particular en los casos en que se requieren cuantiosas inversiones. En las situaciones de éxodo masivo, las ventajas del enfoque bilateral-multilateral son evidentes, por lo que debe apoyarse decididamente.

Servicio internacional de compensación del trabajo

103. Como demuestra ampliamente el panorama del desempleo en relación con las corrientes de migración internacional, la pérdida de mano de obra calificada y de mano de obra técnica en muchos países del Sur conduce a un círculo vicioso, que debilita los esfuerzos de desarrollo del país y, en consecuencia, la economía general, haciendo que en definitiva más personas deseen abandonar el país. Una de las esferas en las que el diálogo Norte-Sur habrá de producir resultados

tangibles en beneficio de ambos lados es la regulación internacional de las corrientes de mano de obra. Ciertos aspectos del problema, en particular los que se refieren a las dificultades del Norte resultante de la presencia de gran número de trabajadores extranjeros o de los llamados trabajadores huéspedes, han recibido una atención cada vez mayor en los últimos años.

104. La Asamblea General de las Naciones Unidas estudia también la cuestión global y, en su último período de sesiones, aprobó una resolución titulada "Medidas para mejorar la situación y garantizar el respeto de los derechos humanos y la dignidad de todos los trabajadores migratorios" (resolución 36/160). La resolución tiene en cuenta los principios y normas elaborados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

105. Es evidente que una de las soluciones de los problemas creados por la corriente de mano de obra y el éxodo de cerebros sería compensar a los países que sufren la pérdida, de modo adecuado y en conformidad con criterios convenidos internacionalmente. A ese respecto, quizá sea útil explorar más, en el contexto de las situaciones de éxodo masivo relativas a las corrientes migratorias, la idea de un Servicio internacional de compensación del trabajo, que funcionaría con principios y métodos similares a los de los servicios monetarios en el contexto del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, y que se ha introducido en el programa de la OIT.

Normalización de criterios

106. Un análisis de los tipos y el alcance de la asistencia material proporcionada en situaciones de éxodo masivo en diversas partes del mundo indica claramente la falta de criterios uniformes para la evaluación de lo que realmente necesitan los grupos o los individuos afectados. Así, en el caso de los refugiados o situaciones análogas, la actitud general adoptada es que las masas desarraigadas y sin hogar no son tan indigentes que todo lo que se les dé gratuitamente debería recibirse con gratitud. Algunas veces, el resultado ha sido no sólo que partes importantes de los envíos de ayuda hayan ido a parar a mercados locales o se hayan sumado a los "factores de atracción" sino que además se ha perjudicado realmente a los receptores de la generosidad internacional. Rara vez se reconoce, por ejemplo, que la desnutrición o el hambre no pueden eliminarse simplemente mediante la venta "dumping" de alimentos básicos que pueden ser parte de un excedente del país donante. Asimismo, la generosidad sin coordinación practicada algunas veces por organizaciones no gubernamentales y organismos voluntarios, aunque bien intencionada, dificulta una planificación metódica. Con escéptico pesimismo se ha calificado a veces esta situación como de competencia malsana en el mercado humanitario.

107. Sería de desear que se adoptasen criterios uniformes y científicos de ayuda material que fueran reconocidos y respetados universalmente tanto por los países que prestan ayuda como por los que la reciben. Algunos organismos internacionales tales como el ACNUR, el UNICEF y la OMS han desarrollado modelos en esferas tales como nutrición, puericultura, salud, higiene y saneamiento. Un enfoque global e integrado hacia la normalización de criterios para la asistencia material obtendría buenos resultados no sólo en el plano económico general sino también en la consecución de servicios mejores y más sanos para los destinatarios, particularmente en las situaciones de éxodo masivo.

Planificación integrada y multidisciplinaria

108. Cuando surge una situación humanitaria masiva de emergencia, el enfoque adoptado para la ayuda se basa algunas veces en decisiones ocasionales que equivalen más a una serie de reacciones que a acciones. El proceso de planificación en situaciones de éxodo masivo debe, desde el principio mismo, orientarse hacia la solución. A la vez que se atienden las necesidades inmediatas, debe prestarse atención a lo que hay que hacer para que la situación no se perpetúe. Tanto psicológica como políticamente, tal actitud adoptada al principio puede tener efectos saludables a largo plazo, particularmente si se investigan las causas primeras al mismo tiempo que comienza el éxodo masivo. Ello quiere decir que las primeras misiones emprendidas para responder a la emergencia deben contar no sólo con técnicos que abarquen varios sectores de ayuda, tales como salud, nutrición y saneamiento, sino también con un pequeño grupo de antropólogos, historiadores y expertos en la materia. Muy a menudo la primera respuesta de las Naciones Unidas a la solicitud del país que recibe el éxodo masivo consiste en una misión de investigación y negociación compuesta por funcionarios internacionales, la mayor parte de los cuales son personas no especializadas.

109. Los presupuestos de ayuda son negociados algunas veces con los gobiernos receptores sin suficiente aportación previa de expertos. La labor de todo representante especial del Secretario General, al principio mismo de una situación de éxodo masivo, debe ser reunir un grupo multidisciplinario que pueda proporcionar a los organismos de las Naciones Unidas y a los gobiernos un plan de acción global. Debería disponerse de una breve lista de expertos disponibles fácilmente para todas las posibles áreas de éxodo masivo, compuesta no sólo con los recursos humanos dentro del sistema de las Naciones Unidas, sino también, lo que es más importante, con personal exterior. Los organismos internacionales seguramente saldrían ganando si utilizaran más consultores contratados por períodos breves para fines concretos. A este respecto, y en el contexto de un enfoque bilateral-multilateral de la ayuda internacional, sería útil que los posibles donantes bilaterales unieran sus recursos humanos a los de la misión internacional enviada para evaluar el éxodo masivo. Se podría así limitar en cierta medida, en beneficio del país receptor, la serie interminable de misiones que desfilan en todas las situaciones de éxodo masivo. El "equipo de planificación integrado multidisciplinario" resultante no sólo contribuiría a eliminar toda duplicación sino que además reforzaría el impacto general del esfuerzo internacional incluyendo, en particular, la búsqueda de soluciones durables, así como la contención, de ser posible, del éxodo. Lo mejor sería que tal equipo, bajo la dirección del Secretario General y su representante especial, visitara tanto el país de asilo como el país de origen.

Observadores humanitarios

110. En la introducción a su Memoria anual sobre la labor de la Organización en 1980, el Secretario General, refiriéndose a la cuestión de la seguridad, afirmó:

"En general se ha aceptado, hasta ahora, que la seguridad y el mantenimiento de la paz son cuestiones políticas separadas de las actividades humanitarias en casos de emergencia, si bien la experiencia anterior indica que, cuando ambas coinciden, la labor humanitaria se ve facilitada en gran medida por la presencia de operaciones de mantenimiento de la paz."

CONCLUSIONES

Aunque este comentario se refiere esencialmente a la función política del Secretario General para el mantenimiento de la paz, el concepto básico de una presencia adecuada de las Naciones Unidas puede ampliarse a las situaciones humanitarias de emergencia como situaciones diferentes de las de conflicto armado. De hecho, explicando con mayor detalle la idea de la presencia de las Naciones Unidas, el Secretario General expresó la siguiente opinión:

"Una presencia relativamente reducida de las Naciones Unidas puede tener un efecto apaciguador en una situación violenta mucho mayor que la que se podría esperar considerando el número de sus efectivos, armamentos o su poderío militar. Reconozco plenamente que están en juego complejos factores políticos y de otra índole. Evidentemente, es preciso respetar la autoridad del Consejo de Seguridad y observar estrictamente el principio de la soberanía nacional. Sin embargo, estimo que, sobre esta base, los Estados Miembros podrían considerar la posibilidad de extender en alguna forma la vasta experiencia de la Organización en materia de mantenimiento de la paz a aquellas situaciones humanitarias de emergencia en que las condiciones exijan urgentemente un elemento de neutralidad y seguridad."

111. Convendría considerar más detenidamente la idea de introducir, en el marco de la acción internacional en situaciones de éxodo masivo, el concepto de un "cuerpo de observadores humanitarios".

112. A ese respecto, cabe recordar que ya en 1971, cuando tuvo lugar el éxodo masivo de millones de bengalíes, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados promovió la idea de situar pequeños equipos de observadores humanitarios en ambos lados de la frontera de lo que era entonces Pakistán Oriental. La propuesta ulterior del Secretario General a ese respecto no fue aceptada por el Gobierno de la India, de modo que no se pudieron evaluar todos los beneficios de una presencia internacional de esta clase. No obstante, se situó un pequeño equipo de observadores humanitarios en Pakistán Oriental.

113. Se reconoce que la función de tal cuerpo de observadores humanitarios debería ser enteramente apolítica y puramente humanitaria. En consecuencia, toda decisión de las Naciones Unidas a ese respecto debería adoptarse en un contexto humanitario y debería cuidarse de que no sea considerada como un esfuerzo paralelo a la labor del Consejo de Seguridad o en conflicto con esa labor. El beneficio sería similar al de los delegados de órganos tales como el Comité Internacional de la Cruz Roja en situaciones de conflicto armado. Además de tener un efecto calmante en las zonas donde estuvieran estacionados, esos observadores podrían llevar a cabo funciones generales de vigilancia tanto respecto al ritmo y a la naturaleza del éxodo como a la ayuda internacional proporcionada. El cuerpo estaría compuesto de voluntarios cuyas listas podrían establecerse anticipadamente sobre la base de la disponibilidad de recursos humanos esencialmente dentro del sistema de las Naciones Unidas, para que efectuaran viajes cortos de trabajo en el terreno. Un requisito previo para esta función sería el acuerdo de los gobiernos interesados. Después, el cuerpo pasaría a la acción según la dinámica sugerida en este Estudio.

114. Se reconoce que la función de tal cuerpo de observadores humanitarios debería ser enteramente apolítica y puramente humanitaria. En consecuencia, toda decisión de las Naciones Unidas a ese respecto debería adoptarse en un contexto humanitario y debería cuidarse de que no sea considerada como un esfuerzo paralelo a la labor del Consejo de Seguridad o en conflicto con esa labor. El beneficio sería similar al de los delegados de órganos tales como el Comité Internacional de la Cruz Roja en situaciones de conflicto armado. Además de tener un efecto calmante en las zonas donde estuvieran estacionados, esos observadores podrían llevar a cabo funciones generales de vigilancia tanto respecto al ritmo y a la naturaleza del éxodo como a la ayuda internacional proporcionada. El cuerpo estaría compuesto de voluntarios cuyas listas podrían establecerse anticipadamente sobre la base de la disponibilidad de recursos humanos esencialmente dentro del sistema de las Naciones Unidas, para que efectuaran viajes cortos de trabajo en el terreno. Un requisito previo para esta función sería el acuerdo de los gobiernos interesados. Después, el cuerpo pasaría a la acción según la dinámica sugerida en este Estudio.

CONCLUSIONES

"Una consideración humana en donde, luego la de brindar al refugiado en potencia mayores posibilidades de opción, de las Naciones Unidas, explicando con claridad la importancia de tener que emigrar" como situaciones de emergencia, en presencia de la presencia de las Naciones Unidas, el Observador tailandés expresó:

114. Resumiendo muy brevemente lo antedicho, el panorama del último decenio demuestra ampliamente que las consecuencias del éxodo en masa no sólo pueden medirse en términos de sufrimiento humano, sino también en cuanto amenazas a la paz y a la estabilidad nacionales o regionales.
115. La gente emigra por numerosas razones, en general por una combinación de factores más bien que por uno solo. El contrato social se ha roto temporal o definitivamente. La modernización y el progreso han hecho estragos en gentes que tenían demasiado apego a determinadas costumbres y tradiciones. En el caso de la guerra y en la reconstrucción de la posguerra, las poblaciones pueden haber sido una y otra vez desarraigadas, con lo que se las ha condicionado para un nuevo desarraigo que les saque de su país, cuando las cosas van mal. El colonialismo ha dejado una herencia de fronteras artificiales y economías estructuralmente desequilibradas. Las tácticas represivas de los regímenes de minoría blanca han causado muchas víctimas. Se han violado casi todas las disposiciones de la Declaración de Derechos Humanos.
116. Estos "factores de repulsión" deben considerarse en relación con una serie de realidades económicas en los países en desarrollo, tales como el alto crecimiento demográfico, la inseguridad alimentaria mundial, el aumento de las tasas de mortalidad a causa del hambre, la inflación, el desempleo, la fuga de mano de obra especializada y el deterioro ecológico que, combinados, pueden llevar a vastos sectores de la población de los países más pobres del mundo al umbral de la miseria. Las deficiencias de infraestructura, el elevado costo de la dotación de las modernas fuerzas armadas, la pérdida o la reducción del comercio y de la ayuda y el desastroso impacto de las subidas de los precios del petróleo, han supuesto en los últimos diez años rémoras adicionales para las jóvenes naciones que carecen de una tradición de gobierno. Un resultado ha sido el intento de crear una cohesión nacional según un criterio autoritario de partido único, circunstancia que contribuye a explicar lo que puede denominarse la "revolución integradora" que afrontan muchas naciones en desarrollo inmediatamente después de adquirir la independencia. De ahí la dificultad de crear unas condiciones en las que puedan disfrutarse unos derechos humanos normales, y de ahí la frecuencia de los éxodos en masa en países clasificados entre los más pobres del mundo.
117. La otra cara de la moneda es una serie de "factores de atracción" que incluyen una libertad cada vez mayor de la corriente de información del norte al sur en materia de oportunidades económicas y una conciencia ampliamente difundida entre las acaudaladas poblaciones de refugiados o emigrantes en potencia de que sus problemas serán mejor entendidos por las autoridades de países que promueven los derechos humanos. La liberalización de los reglamentos de inmigración o de los cupos de refugiados debe ejercer cierto magnetismo, especialmente en el caso de la mano de obra especializada que busca una movilidad ascendente, como lo ejerce posiblemente la institucionalización de la ayuda en las proximidades de las fronteras de un país en dificultad.

118. Como consecuencia de todos estos factores, los movimientos de masas han pasado a ser más habituales, y se ha menoscabado el principio del derecho de asilo. Ya sería hora de actualizar las leyes sobre refugiados, nacionalidad y trabajo y de revisar la práctica del asilo. Por otra parte, para mayor claridad en situaciones de afluencia masiva en cuanto a la cantidad de personas a las que se ha de asistir, convendría establecer un mecanismo que practique censos demográficos de los refugiados de una manera imparcial.

119. Dado que los éxodos en masa suelen originarse en países económicamente desfavorecidos, y dado que los gobiernos que en general proporcionan los medios para organizar programas de asistencia humanitaria son con gran frecuencia los mismos que facilitan ayuda para el desarrollo, hay muy buenas razones al parecer para un planteamiento integrado de la planificación de la ayuda. En el capítulo precedente se han apuntado algunos de los procedimientos que habría seguir para ello. Al mismo tiempo, cuando el éxodo en masa se ha producido ya, es importante enfocar el problema desde una amplia perspectiva, teniendo en cuenta la posición tanto de los países "productores de refugiados" como la de los "receptores de refugiados". Un enfoque simultáneo contribuiría a hallar la solución a largo plazo y sería una garantía de que la asistencia humanitaria no constituiría en sí misma un "factor de atracción" al producirse un desequilibrio en el panorama general. Por otra parte, la normalización de criterios de ayuda multilateral contribuiría a eliminar otros defectos en el planteamiento que la comunidad internacional da a estas importantísimas cuestiones.

120. Se sugiere que la noción fundamental de una presencia adecuada de las Naciones Unidas se amplíe a las situaciones de emergencia de carácter humanitario, distinguiéndolas de las operaciones de mantenimiento de la paz en el sentido generalmente admitido.

121. En el estudio del éxodo en masa se ha visto que todas esas situaciones se ajustan a un determinado patrón común que es la intervención, más pronto o más tarde, de diversas partes interesadas, especialmente con relación a la prestación de recursos indispensables y a la elaboración de un considerable volumen de información con posterioridad al acontecimiento. Sin embargo, el conjunto de las características de este cuadro de trastorno y éxodo revela que hay determinadas lagunas que convendría tratar de colmar si es que se quiere reducir el sufrimiento humano y las consiguientes fricciones entre los Estados. Cabe hacer a este respecto tres observaciones.

122. En primer lugar, en las situaciones de éxodo ocasionadas por el hombre existe una evidente falta de contacto entre las autoridades del país de origen y las del país (o países) de asilo. Da la impresión de que los que se van dejan de contar para su gobierno, si es que no les considera traidores, criminales, indeseables, subversivos o, en el mejor de los casos, elementos descarriados, y se deja al gobierno receptor que resuelva el problema. Ciertamente, cuando cambian las circunstancias políticas y pueden emprenderse negociaciones, las conversaciones bilaterales son un preludio de toda repatriación en masa. Pero los gobiernos raras veces se reúnen mientras dura el éxodo, e incluso es posible que no puedan hacerlo por no mantener relaciones diplomáticas normales.

123. En consecuencia, los países de acogida, con ayuda de los organismos internacionales, montan operaciones de socorro y reasentamiento que pueden desarrollarse y crecer en el vacío sin la menor relación con los orígenes o causas del

problema o con su probable resolución, o sin su conocimiento detallado. Los organismos de socorro, tanto intergubernamentales como no gubernamentales, siguen absteniéndose de ir al fondo de los movimientos de masas alegando que tienen un mandato humanitario que cumplir y no pueden ocuparse de temas polémicos, generalmente de carácter político.

124. De este modo, sigue sin atenderse la necesidad de un diálogo significativo con los principales responsables de la solución del problema. Aun cuando los países de origen ofrezcan una versión aparentemente tendenciosa de las causas motoras de las migraciones, es preciso recalcar sus responsabilidades en lo que se refiere a las necesidades de sus propios nacionales, sobre todo si existe el peligro de un trastorno económico y social en el país receptor y de un deterioro de las relaciones pacíficas entre Estados con una frontera común.

125. En segundo lugar, los recursos para asistencia humanitaria en situaciones de emergencia son limitados, por lo que hay que concebir en términos a la vez "laterales" y "verticales" la coordinación de la asistencia humanitaria. La "lateralidad" significa la gama de situaciones de emergencia a las que se presta asistencia que abarca desde las catástrofes ocasionadas por el hombre hasta las dificultades económicas de determinados países. La "verticalidad" consiste en la coordinación de la asistencia humanitaria a través de las fases sucesivas de socorro, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a largo plazo. Del mismo modo que la comunidad internacional se ha dado cuenta de la necesidad de dar a la cooperación para el desarrollo un planteamiento integrado, se reconoce cada vez más que las contribuciones deberán emplearse de manera que alcancen la máxima eficacia.

126. Ya se ha visto que en los casos, nada infrecuentes de que los orígenes del éxodo se compliquen con el hambre generalizada, la adjudicación de ayuda y su oportuna distribución en el país de origen pueden contribuir a atajar la corriente migratoria. Al mismo tiempo, la presencia de funcionarios de servicios internacionales de socorro puede contribuir a infundir esperanza y confianza. Un mejoramiento del clima psicológico es ciertamente factor capital para detener la partida de grupos que tienden a influirse mutuamente hasta que el movimiento migratorio adquiere una fuerza incontenible. Inversamente, en algunas situaciones la disponibilidad de asistencia internacional muy cerca de la frontera, pero exclusivamente dentro del país receptor, puede contribuir a precipitar la corriente. Ya es hora de adoptar un criterio más amplio y colmar las lagunas existentes.

127. En tercer lugar, los órganos apropiados de las Naciones Unidas llamados a ocuparse de las causas del fenómeno, y consiguientemente, de su prevención, tienden a la especialización y la lentitud, o pueden estar paralizados por trabas políticas. Al mismo tiempo, los organismos, órganos auxiliares, entidades intergubernamentales y no gubernamentales que ayudan a las poblaciones desplazadas que son víctimas de catástrofes naturales o causadas por el hombre, apenas mantienen contacto con los organismos responsables de estudiar las causas. En esto, como en otras esferas, persiste el problema crónico de la coordinación eficaz a pesar de la existencia de estudios y de comités encargados de agilizar y reestructurar los trabajos.

128. Como se deduce de la visión panorámica de los éxodos ocurridos durante el último decenio, las situaciones de emergencia que plantean problemas humanitarios en gran escala se han resuelto siempre con medidas especiales y con la designación de "puntos centrales" u "organismos dirigentes", así como con el nombramiento de un coordinador o representante especial del Secretario General, cuyas atribuciones no incluyen expresamente una función de enlace, en el caso del éxodo en masa, entre el país "productor de refugiados" ("causa") y los países "receptores de refugiados" y las consiguientes operaciones humanitarias ("efecto").

129. La comunidad internacional se preocupa cada vez más de las causas de los éxodos en masa y de las medidas para evitar nuevas corrientes de refugiados. La Asamblea General, en su último período de sesiones, se ocupó entre otras cosas del tema en su resolución 36/148. En esta resolución se pide al Grupo de Expertos que tenga en cuenta el estudio presentado por el Relator Especial. Es de esperar que ambos cometidos sean complementarios, habida cuenta del distinto historial y alcance de cada iniciativa. En un contexto más amplio, debería hacerse también referencia a la resolución 36/136 de la Asamblea General sobre la propuesta de promover un Nuevo Orden Humanitario Internacional.

130. Estas conclusiones han llevado a examinar lo que sería factible en materia de pronóstico y prescripción, prevención y cura.

131. Con objeto de crear un "sistema de alerta anticipada", sería preciso reunir de una manera continua información imparcial de fuentes fidedignas como los gobiernos, la representación de las Naciones Unidas en los países interesados (Representante Residente del PNUD, organismos especializados, Centro de Información de las Naciones Unidas u otros) y otras fuentes para llegar a entender los antecedentes y todos los aspectos de una situación: étnicos, económicos, políticos y sociales. Ineludiblemente se harían visitas sobre el terreno. Después de sopesar todos los datos disponibles, se facilitaría al Secretario General de las Naciones Unidas y a los órganos intergubernamentales competentes una apreciación con inclusión de varias posibilidades de futuro desarrollo de la situación.

132. El Secretario General tendría la facultad de poner en marcha el mecanismo al decidir, previo estudio del material y en virtud de su autoridad ejecutiva, las medidas que habrían de adoptar las Naciones Unidas. El Secretario General podría requerir un nuevo estudio de la situación, incluyendo conversaciones con el gobierno o con los gobiernos más directamente interesados o con el órgano regional adecuado (Liga Árabe, Consejo de Europa, Organización de la Unidad Africana, Organización de Estados Americanos) para determinar hasta qué punto puede mantenerse el problema en el plano regional, evitando que se internacionalice (lo cual requeriría la participación de las Naciones Unidas en operaciones en gran escala).

133. En la fase siguiente, el funcionario encargado del asunto pondría la situación en conocimiento de los que se ocupan de las causas (no de los efectos) para estimular las medidas preventivas procedentes antes de que inicie la emigración masiva. Si se trata de una cuestión política, propendría al Secretario General que adopte la iniciativa que le parezca más indicada, consultando con los Estados interesados o poniendo en conocimiento del Consejo de Seguridad el problema de un modo adecuado. Si la cuestión es de derechos humanos, el funcionario responsable remitiría el tema a la Comisión de Derechos Humanos, la cual podría realizar una investigación y adoptar las medidas oportunas.

134. Se propone que, después de esto, se establezca un enlace sin formalismos con los organismos humanitarios a efectos de consulta. De esta manera estarían alerta y podrían actuar con rapidez si se produce efectivamente un éxodo, cosa que podría ocurrir aun cuando se tomen medidas al comienzo para alejar o eliminar la causa o las causas de dicho éxodo.

135. El funcionario responsable de la situación se mantendría al tanto de las actividades pertinentes de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad, de la Comisión de Derechos Humanos y de otros órganos facultados para ocuparse de las "causas", según proceda, al mismo tiempo que procuraría atender las necesidades humanitarias. Sería responsable de que los órganos pertinentes estudiasen continuamente el tema. Al mismo tiempo, estaría en condiciones de asesorar sobre la mejor manera de distribuir la ayuda entre las zonas afectadas por la crisis con objeto de reducir en la máxima medida posible las tensiones y las catástrofes. En caso necesario, se invitaría a participar a uno o varios organismos que se hubieren ocupado recientemente del problema y cuya experiencia parezca necesaria.

136. Entre las actividades complementarias cabe incluir la vigilancia de los acontecimientos para mantener al corriente al Secretario General e informar a los gobiernos sobre la marcha de las medidas internacionales. A más largo plazo, podría tratarse de promover reacciones regionales a situaciones de crisis, por ejemplo, fomentando la creación o el desarrollo de mecanismos regionales de derechos humanos, en colaboración con la Comisión de Derechos Humanos, y promoviendo un interés activo por el Nuevo Orden Humanitario Internacional.

137. Las medidas deberían emprenderse con prontitud. Su éxito dependerá en gran medida de una apreciación documentada de cada compleja situación y de sus orígenes respectivos, sobre la base de investigaciones y análisis actuales. Sólo una vigilancia imparcial de las situaciones podría facilitar una valoración más equilibrada de las circunstancias causantes del posible éxodo, contribuyendo con ello a una respuesta más adecuada por parte de los organismos humanitarios.

138. Pocos son los acontecimientos que pasan desapercibidos en el mundo de hoy, y los medios de comunicación social han sido sumamente eficaces al denunciar a la opinión pública las violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, ni éste ni otros "factores de repulsión" suelen suscitar una preocupación activa hasta que los refugiados se ponen en marcha. Y los que no han podido partir pagarán tal vez un precio aún más alto por la indiferencia manifiesta de sus prójimos.

139. El planteamiento que se ha bosquejado no es ninguna panacea. No siempre podrá atajar el éxodo, pero en determinados casos podrá contener o reducir los movimientos de masas.

140. El que una empresa sea difícil no quiere decir que no deba intentarse. Los gobiernos esperarán inevitablemente que se haga algo a este respecto para que pueda confiarse en lograr la imprescindible respuesta humanitaria a las situaciones de indigencia y aflicción.

RECOMENDACIONES

Se recomienda que se considere la conveniencia de las medidas siguientes:

- 1) Una actualización de las leyes sobre refugiados, nacionalidad y trabajo y una revisión de la práctica del asilo en el contexto de la promoción de un Nuevo Orden Humanitario Internacional;
- 2) Una nueva estimación de las necesidades económicas de los países en desarrollo en relación con las posibles causas de éxodo;
- 3) La normalización de criterios de ayuda internacional;
- 4) Un planteamiento simultáneo en el país de origen y en el país de asilo para alcanzar una visión global de la situación general y así proceder a una mejor planificación;
- 5) Un enfoque "bilateral-multilateral" de la ayuda: la ayuda multilateral deberá tener en cuenta la ayuda bilateral, para evitar toda duplicación y asegurar un planteamiento integrado;
- 6) La introducción de un mecanismo eficaz de censo que funcione con independencia de los organismos de socorro para determinar de modo imparcial y profesional la cantidad de personas que cruzan la frontera y requieren ayuda en situaciones de afluencia masiva;
- 7) La introducción de un sistema de alerta anticipada sobre la base de la información imparcial y de datos sobre situaciones de éxodo masivo en potencia, con objeto de informar inmediatamente al Secretario General de las Naciones Unidas y a los órganos intergubernamentales competentes para la adopción de las medidas procedentes en el momento oportuno;
- 8) La designación de un Representante Especial para Cuestiones Humanitarias cuya labor, resumida brevemente en la sección precedente, consistiría fundamentalmente en a) advertir; b) vigilar; c) despolitizar las situaciones humanitarias; d) desempeñar aquellas funciones que los organismos humanitarios no pueden asumir por limitaciones institucionales o por imposición exterior; e) actuar como intermediario de buena voluntad entre las partes interesadas;
- 9) La identificación entre grupos con experiencia en cuestiones humanitarias de hombres y mujeres que quieran y puedan constituir un cuerpo de "observadores humanitarios" que, en caso necesario, vigilen las situaciones y contribuyan con su presencia a reducir las tensiones. Requisito previo de esta función sería la aceptación de los gobiernos interesados. Este cuerpo facilitaría la labor del representante especial para cuestiones humanitarias.