

MOVIMIENTOS MIGRATORIOS Y MOVIMIENTOS FORZADOS DE PERSONAS EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO

•••••

Jaime Ruíz de Santiago

Ex Profesor de la Universidad Iberoamericana de México; ex Encargado de Misión del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Brasil; ex Delegado del ACNUR en San José – Costa Rica; Conferencista en Universidades de varios países.

MOVIMIENTOS MIGRATORIOS Y MOVIMIENTOS FORZADOS DE PERSONAS EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO

I. Movimientos migratorios

Es un hecho que los seres humanos siempre se han desplazado fuera de los lugares de origen o residencia habitual. Las motivaciones han sido diferentes a lo largo de la historia: curiosidad, búsqueda de alimentos, condiciones difíciles en el sitio de origen, deseo de explorar nuevos horizontes, etc.

En el siglo XX, sin embargo, estos movimientos migratorios alcanzaron proporciones muy considerables y configuraron el mundo que nos toca vivir. Pero éste a su vez presenta un panorama caracterizado por el cambio constante y acelerado. Los movimientos de personas alcanzan dimensiones asombrosas y se aceleran cada vez más rápidamente.

El objetivo del presente estudio reside en señalar algunas características de estos movimientos migratorios, presentar las consecuencias que han tenido en el Derecho Internacional y precisar el modo como se presentan en nuestro mundo los diversos movimientos forzados de personas, entre los cuales destacan por sus características aquellos que se realizan en el interior de los propios países de origen, al igual que aquellos movimientos de refugiados, los movimientos migratorios causados por razones económicas y el terrible azote representado por la trata de personas. Interesa también destacar los esfuerzos realizados por el Derecho Internacional para hallar una solución justa a esos movimientos.

a) Las migraciones durante el siglo XX

De manera sumaria, se puede decir que durante el siglo XX existieron significativos movimientos migratorios antes de la Primera guerra mundial, entre ésta y el inicio de la Segunda guerra mundial, así como los movimientos que se llevaron a cabo durante y luego de haberse finalizado dicho conflicto.

La primera etapa se inicia a mediados del siglo XIX y llega hasta los inicios de la Primera guerra mundial, cuando muchos millones de personas pobres, perseguidas y en condiciones de inseguridad dejaron el sur y el este del continente europeo para buscar nuevos horizontes en América Latina, el Pacífico del Sur, África del Norte y otros países europeos más desarrollados e industrializados. Las personas dejaron los países europeos en torno al Mediterráneo, Alemania, el Imperio austríaco y el Imperio ruso, en tanto que los destinos más importantes se localizan en América del Sur. La República Argentina pudo aumentar su población gracias a la enorme cantidad de inmigrantes que recibió: una tercera parte de la migración alemana e italiana y la mitad de la migración española, rusa y austríaca. Uruguay, Chile y Venezuela conocieron un fenómeno semejante gracias a los numerosos irlandeses que llegaron a Venezuela y aquellos alemanes que arribaron a Chile. Por su parte, Brasil comenzó a recibir también grandes cantidades de migrantes europeos, de modo que hacia 1914 dicho país fue el que recibió el mayor número de migrantes en el mundo. Una tercera parte de la migración rusa, la mitad de los migrantes irlandeses y una cuarta parte del movimiento migratorio procedente de Italia, Portugal y Austria.

Argentina, Chile y Brasil. A Nueva Caledonia llegaron numerosos polinesios e indochinos y a Japón personas procedentes de Taiwán y Corea.

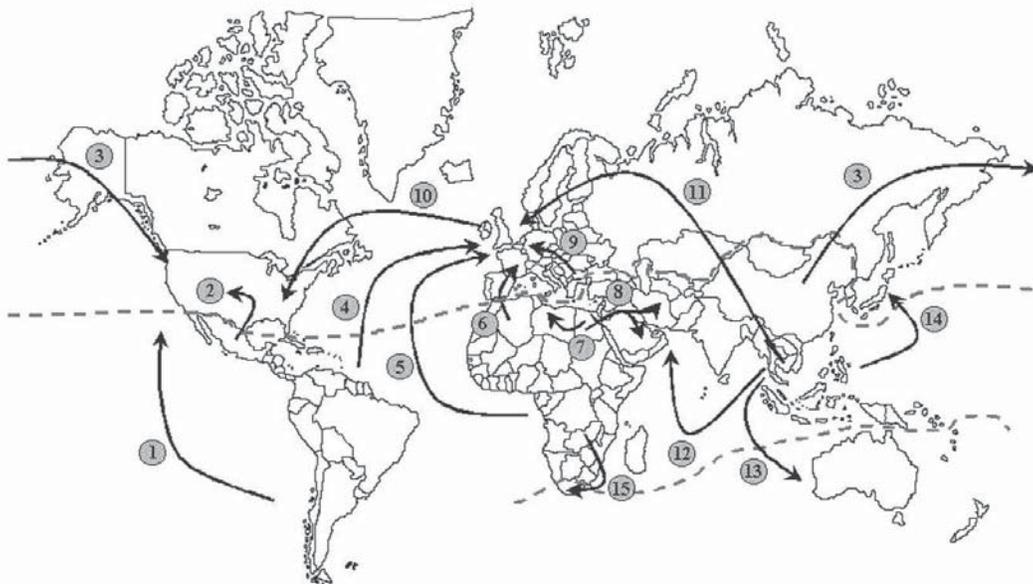
Los Estados Unidos constituyen, de manera constante, un fuerte foco de atracción para migrantes, y la adopción de normas migratorias liberales en los años cincuenta permitió la presencia, en dos décadas, de diez millones de mexicanos en la parte sur del país y de dos millones de franco-canadienses en Nueva Inglaterra. Esto ha hecho de los Estados Unidos un país constituido por personas de múltiples orígenes, lo que explica la presencia de amplias zonas en las que coexisten diversas lenguas y grupos étnicos.

A partir de los años ochenta, comenzó a notarse en Europa una fuerte baja de población, que coincidió con situaciones de gran crisis en África y en Oriente medio, lo que produjo un movimiento migratorio de 20 millones de personas a Europa. La mayor parte de los migrantes provenían de países francófonos de la África subsahariana, de Argelia, Túnez, Egipto y Siria. En los años noventa, esta migración comenzó a declinar, pero fue reemplazada por migrantes provenientes de re-

giones como el Kurdistán y continuaron aquellos provenientes de África del Norte. Australia conoció un fenómeno similar al recibir a dos millones de personas de Indonesia y Filipinas. Igualmente, Japón se ha convertido en un punto de migraciones masivas a causa de los numerosos asiáticos que llegaron para llenar el vacío producido por la guerra. También en los años noventa, Egipto fue el destino de numerosos migrantes provenientes de Yemen y África del este. Sudamérica recibió innumerables personas provenientes del África meridional, y numerosos de sus nacionales pudieron retornar a sus países de origen debido a la regularización de la situación política democrática.

Durante la década de los ochenta, en numerosos países, los motivos laborales incrementaron las políticas restrictivas de las migraciones y durante la década de los noventa éstas se intensificaron con la impresión de la saturación de los servicios sociales disponibles. A estos motivos se añadieron los temas de seguridad interna, que se ve amenazada por tres diferentes flagelos: el narcotráfico, el terrorismo y el tráfico de personas.

Principales Movimientos Migratorios



1. América del Sur – EE.UU.;
 2. México – EE.UU.;
 3. China – EE.UU.;
 4. América Latina – Unión Europea;
 5. África Subsahariana – Unión Europea;
 6. Magreb – Unión Europea;
 7. y 8. Egipto – Países productores de petróleo (Argelia y Golfo Pérsico);
 9. Europa Oriental – Unión Europea.
 10. Europa – EE.UU.;
 11. Sudeste Asiático – Unión Europea.
 12. Sudeste Asiático – Países productores de petróleo (Golfo Pérsico);
 13. Sudeste asiático – Australia;
 14. Sudeste Asiático – Japón.
 15. África Central y Oriental – República Surafricana.
- Fuente: http://ficus.pntic.mec.es/ibus0001/poblacion/Movimientos_migratorios.html.

b) Algunas cifras relativas a migraciones

Se define como migrante internacional a las personas que viven en un país distinto al de su nacimiento.¹ Esta primera definición no hace ninguna referencia a las razones por las cuales dichas personas han abandonado su país de origen. Más tarde, en una segunda división, es posible referirse a quienes han dejado el país de origen de manera voluntaria para diferenciarlas de las personas que se han visto obligadas a abandonarlo de manera involuntaria. En el primer grupo caben los turistas, los estudiantes, los inversionistas, los funcionarios internacionales, etc. Dentro del segundo se encuentran los migrantes económicos (quienes han sido llevados a buscar un nuevo país a fin de encontrar los medios de subsistencia necesarios para ellos y sus familias), los refugiados, las víctimas del tráfico internacional de personas, etc.

De acuerdo con la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, en el año de 1960 el número de migrantes internacionales era de 77 millones de personas. En 1990, este número casi se duplicó, al llegar a 156 millones. Se estima que para el año 2010 habrá cerca de 214 millones de seres humanos en esta situación.²

Es interesante observar que el crecimiento poblacional entre 1960 y 1990 fue de 1.9% anual, en tanto que la migración internacional creció 2.4%. Si se comparan los años que van de 1990 al 2010 se observa que el crecimiento poblacional fue de 1.3%, en tanto que la migración internacional creció 1.8% promedio anual.³

Veamos ahora la distribución de inmigrantes en el año 2010 en los diferentes continentes y países. Como ya se indicó, en ese año un total de 214 millones de personas vivieron fuera de su

Inmigrantes por continente, 1960-2010

	Miles de personas					
	1960	1990	1995	2000	2005	2010
África	9,176	15,973	17,921	17,062	17,736	19,263
Asia	28,495	50,876	48,768	51,915	55,128	61,324
Europa	17,512	49,401	54,718	57,639	64,399	69,819
Latinoamérica y el Caribe	6,151	7,130	6,234	6,471	6,869	7,480
Norteamérica	13,604	27,774	33,595	40,395	45,597	50,042
Oceanía	2,143	4,365	4,733	5,016	5,516	6,015
Mundial	77,080	155,518	165,969	178,499	195,245	213,944

	Distribución porcentual					
	1960	1990	1995	2000	2005	2010
África	11.9%	10.3%	10.8%	9.6%	9.1%	9.0%
Asia	37.0%	32.7%	29.4%	29.1%	28.2	289.7%
Europa	22.7%	31.8%	33.0%	32.3%	33.0%	32.6%
Latinoamérica y el Caribe	8.0%	4.6%	3.8%	3.6%	3.5%	3.5%
Norteamérica	17.6%	17.9%	20.2%	22.6%	23.4%	23.4%
Oceanía	2.8%	2.8%	2.9%	2.8%	2.8%	2.8
Mundial	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

	Crecimiento promedio anual				
	1960-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010
África	1.9%	2.3%	-1.0%	0.8%	1.7%
Asia	2.0%	-0.8%	1.3%	1.2%	2.2%
Europa	3.5%	2.1%	1.0%	2.2%	1.6%
Latinoamérica y el Caribe	0.5%	-2.7%	0.7%	1.2%	1.7%
Norteamérica	2.4%	3.9%	3.8%	2.5%	1.9%
Oceanía	2.4%	1.6%	1.2%	1.9%	1.7%
Mundial	2.4%	1.3%	1.5%	1.8%	1.8%

Fuente: elaborado con datos del PNUD, *Informes sobre Desarrollo Humano, 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*, Nueva York, 2009; y Naciones Unidas, División de Población, *International migrant Stock: The 2008 Revision*, página Internet: <http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>, consultada el 1 de marzo de 2010.

Los 13 países con mayor número de población inmigrante, 1960-2010

Miles de personas				
	1960	1990	2005	2010
Estados Unidos	10,826	23,251	39,267	42,813
Rusia	2,942	11,525	12,080	12,270
Alemania	2,003	5,936	10,598	10,758
Arabia Saudita	63	4,743	6,337	7,289
Canadá	2,766	4,498	6,304	7,202
Francia	3,507	5,897	6,479	6,685
Reino Unido	1,662	3,716	5,838	6,452
España	211	830	4,608	6,378
India	9,411	7,493	5,887	5,436
Ucrania n.d.	6,893	5,391	5,258	
Australia	1,698	3,581	4,336	4,712
Italia	460	1,428	3,068	4,463
Pakistán	6,350	6,556	3,554	4,234

Fuente: elaborado con datos del PNUD, *Informes sobre Desarrollo Humano, 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humano*, Nueva York, 2009.

país de nacimiento, cifra que representa el 3% de la población mundial. De esa cantidad, el continente con mayor número de inmigrantes es Europa, con 69.8 millones, lo que representa 33% del total; el segundo, Asia, con 61.324 inmigrantes, es decir, el 28.6% del total; el tercero es América, con 57.5 millones, es decir 26.9%; le sigue África, que recibió 19 millones, esto es 9%; y, finalmente Oceanía, con 6 millones, que representa el 2.8%.

La comparación de los 13 principales países que reciben inmigrantes en el mundo resulta interesante: el país que más recibe son los Estados Unidos con 42.8 millones de inmigrantes, es decir, 13% de la población total del país. Le sigue Rusia con 12.3 millones de inmigrantes (8.4% de la población del país) y Alemania con 10.8 millones (12.9% de la población). Tras ella

se sitúa Arabia Saudita con 7.3 millones de inmigrantes (10.2% de la población), Canadá con 7.22 millones (19.5% de la población), Francia con 6.7 millones (10.6% de la población), Reino Unido con 6.5 millones (9.7% de la población), España con un 6.4 millones (10.7% de la población), India con 5.4 millones (0.5% de la población), Ucrania con 5.3 millones (11.5% de la población), Australia con 4.7 millones (21.3% de la población), Italia con 4.5 millones (5.2% de la población) y Pakistán con 4.2 millones (2.1% de la población).

Otra realidad que es necesario tener en cuenta es la tasa anual de crecimiento demográfico de los países que generan movimientos migratorios o que los reciben. Con excepción de Arabia Saudita, Pakistán e India, cuyas tasas de crecimiento poblacional promedio durante 1990 y el 2007 se

Población en los 13 países con mayor número de inmigrantes

	Miles de habitantes		Crecimiento 1990-2007
	1990	2007	
Estados Unidos	254.9	308.7	1.13%
Rusia	148.1	141.9	-0.25%
Alemania	79.4	82.3	0.21%
Arabia Saudita	16.3	24.7	2.48%
Canadá	27.7	32.9	1.02%
Francia	56.8	61.7	0.49%
Reino Unido	57.2	60.9	0.37%
España	38.8	44.1	0.76%
India	862.2	1,164.7	1.78%
Ucrania	51.6	46.3	-0.64%
Australia	17.1	20.9	1.19%
Italia	57.0	59.3	0.23%
Pakistán	115.8	173.2	2.40%

Fuente: elaborado con datos del PNUD, *Informes sobre Desarrollo Humano, 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humano* Nueva York, 2009.

ubicaron arriba del 1.8%, los países con mayor número de inmigrantes presentan tasas de crecimiento muy bajas. En Ucrania y Rusia son incluso negativas (-0.64% y -0,25%, respectivamente).

c) Las migraciones y el Derecho internacional

El fenómeno de las migraciones debe su importancia no sólo a su aumento creciente, sino también a causa de la relevancia que tiene en el Derecho Internacional ya que, además de ser un tema obligado en las relaciones internacionales y que requiere un adecuado tratamiento, representa el origen mismo de esta rama del Derecho.

En efecto, los orígenes del Derecho Internacional se encuentran fundamentalmente en la escuela salmantina de teólogos del siglo XVI, en concreto en la obra de Francisco de Vitoria, O.P. Como lo han hecho notar los más importantes investigadores del tema, Francisco de Vitoria fue el primero en sostener no sólo “la idea de la sociedad internacional con el derecho que le es propio, sino gran parte de aquellos principios que hasta hoy rigen la vida de las naciones”.⁴ La gran idea del dominico se presenta en dos pequeñas obras intituladas *Relecciones del Estado de los Indios* y *del Derecho de la Guerra* (*Relecciones de Indis et de Iure Belli*).

La *Relección De Indis* está dedicada a investigar las razones o títulos que los españoles daban para justificar su presencia en las tierras americanas recién descubiertas. El punto de partida de su investigación, y que es el tema decisivo en la controversia, es si los indios, antes de la llegada de los españoles, eran en verdad dueños y señores de sus posesiones. Tras mostrar que efectivamente lo eran (“Antes de la llegada de los españoles, eran ellos [los indios] verdaderos señores, así en derecho público como en derecho privado”)⁵ pasa a analizar con detalle y precisión aquellas razones que se dan para justificar el hecho y que le parecen incorrectas e ilegítimas para después pasar revista a aquellas otras justificaciones que le parecen válidas. La obra es apasionante.

No cabe detenerse en esta gran obra y basta decir que, entre los títulos inválidos de la conquista, se encuentra aquel que consideraba al Emperador como poseedor de un dominio universal y, tras ello, al Sumo Pontífice como monarca temporal de todo el orbe. Al negar ambas pretensiones, el dominico afirma la doctrina moderna de separación entre lo espiritual y lo temporal.⁶ Vitoria sostiene que los españoles, al desembarcar y conquistar el nuevo mundo, no llevaban ningún

título originario de conquista y que éste sólo podría ser adventicio, es decir, debido a circunstancias posteriores al encuentro de esos dos pueblos. Son siete los títulos adventicios que el dominico encuentra capaces de legitimar esa presencia, a condición de ser correctamente comprendidos en sus justos términos.

Interesa señalar el primero, el llamado derecho de la sociedad natural y comunicación (*Ius naturalis societatis et communications*), gracias al cual “los españoles tienen derecho de recorrer aquellas provincias y de permanecer allí, sin que puedan prohibírselo los bárbaros, pero sin daño a alguno de ellos”.⁷ Con ello, se establece el derecho de circulación y de comercio (*Ius peregrinandi, degendi et negotiandi*) y se afirma el fundamento de la libertad de los mares, que el día de hoy implica el derecho de libre navegación en alta mar y el de paso inocente por aguas territoriales.

Gracias al *Ius peregrinandi* los españoles pueden encontrarse en las nuevas tierras y sus habitantes deben evitar por derecho natural “tratar y recibir mal a los huéspedes y peregrinos sin motivo alguno especial [...] a no ser que los extranjeros reportaran daño a la nación”.⁸ Observa también que “al principio del mundo [como todas las cosas fuesen comunes], era lícito a cualquiera dirigirse y recorrer las regiones que quisiese. Y no se ve que haya sido esto abolido por la división de las tierras; pues nunca fue la intención de las gentes evitar la mutua comunicación de los hombres por esta repartición”.⁹

La idea que sostiene dicho derecho es la llamada doctrina del destino universal de los bienes, la que implica que, por naturaleza, ningún bien, ningún territorio, pertenece como propio a una persona o a un Estado. Los bienes no son un fin en sí mismos, sino un medio para hacer posible la vida, y una vida digna del ser humano. Para llegar a tal finalidad, los bienes deben poder llegar a todas las personas y pueblos.

La organización que tras Vitoria adoptará la comunidad humana en forma de Estados no destruye esta doctrina, sino bien debe ser parte integrante de la vida y de las relaciones internacionales. Naturalmente, esta doctrina del destino universal de los bienes debe complementarse con la exigencia del bien común propio de cada una de las organizaciones estatales. Sin embargo, esto no debe olvidar que, como lo establece el mismo Vitoria, existe el derecho especial y propio de la comunidad internacional y que se encuentra por encima del arbitrio de los Estados particulares. Es la idea vitoriana de *Totus Orbis* que aparece cuando dice que “el derecho de gentes no sólo tiene fuer-

rasgos que ha presentado la protección internacional de los refugiados en el seno de la sociedad internacional organizada.

A modo de nota introductoria, es bueno acordarse que, como recuerda la historia, siempre han existido personas que se han visto obligadas a buscar protección en un país diferente al propio debido a alguna clase de intolerancia o persecución, motivada por razones raciales, religiosas, de opiniones políticas u otras causas semejantes. Es lo que aparece en el período de la Grecia clásica en aquella tragedia de Esquilo intitulada *Las Suplicantes*. Esta tragedia se refiere a un grupo de mujeres que llegan a una ciudad griega, se dirigen a donde se encuentra el ara o altar para depositar en ella su súplica de protección, pues se encuentran huyendo de la persecución de sus parientes provenientes de Egipto. La súplica de este grupo de mujeres causa espanto e hilaridad en el gobernante de la ciudad griega, pues percibe que, en caso de brindar la protección solicitada, se puede originar una fuerte ira en los hijos de Egipto y fomentar una guerra. La decisión es de tal importancia que convoca en la plaza pública a los ciudadanos libres, a fin de que la resolución final sea adoptada por la libre decisión de los mismos, siendo plenamente conscientes de las consecuencias de la actitud que decidan adoptar. Esta decisión debe sopesar dos diferentes opciones: por una parte, la necesidad de protección expresada por ese grupo de mujeres indefensas y que son perseguidas; y, por otra, la posibilidad real de que, si se decide otorgarles protección, se pueda desencadenar una violenta guerra contra los hijos de Egipto. La ciudad griega discute el asunto y toma la decisión final que se funda en la percepción de la importancia que reviste el otorgar protección a ese grupo de mujeres perseguidas.

En relación al pueblo de Israel, es bien claro que los israelitas siempre tuvieron la percepción de vivir como “extranjeros y huéspedes” (Lev. 25,23), de ser un “pueblo santo” (Det. 7,6; 14,2.21; 26, 19;28,9), teniendo como domicilio una tierra que pertenece a Dios y cuya vocación es “vivir como extranjeros” (Jer. 35,7), habiendo conocido la catástrofe y el exilio en Babilonia. Debido a ello, una norma fundamental recibida por los israelitas es aquella de “amar a los extranjeros” (Dt. 10,19), de “no oprimir a los extranjeros” (Ex. 23,9), pues ellos mismos fueron extranjeros en la tierra de Egipto. El amor debido a los extranjeros se funda en el amor mismo de Dios por su pueblo, lo que se recuerda en la celebración anual de la fiesta de Pascua. Al instalarse en “la tierra prometida”, Israel estable-

ció diez diferentes ciudades que deberían acoger a todos aquellos que llegasen buscando protección.

En el *Nuevo Testamento* fue el mismo Jesús quien tuvo que ser llevado por sus padres a Egipto, una tierra extranjera, a fin de librarlo de la muerte. El rey Herodes había ordenado la muerte de todos aquellos niños que tuviesen menos de dos años de edad. De esta manera, la sagrada familia se constituyó en modelo típico de “familia refugiada”, que tan frecuente había de ser en los siglos posteriores...

Durante la Edad Media, el asilo podía ser otorgado en diversos edificios de la Iglesia: en los monasterios, iglesias o en cualquier otro edificio público de naturaleza eclesiástica.

En la Edad Moderna, el otorgamiento del asilo quedó en manos de los Estados y a ellos correspondía decidirlo. Este carácter “constitutivo” de la institución de protección se refleja con nitidez en los instrumentos jurídicos regionales adoptados en América Latina en materia de asilo.

De este modo, llegamos al siglo XX, período en el cual, en buena parte como consecuencia de las conflagraciones bélicas ocurridas desde un principio, se dio la necesidad de crear una sociedad internacional organizada. Así nació la Sociedad de Naciones, en 1919; desde el principio se vio ante el tremendo desafío existente en Europa de varios miles de personas que, a consecuencia de la Primera guerra mundial, se encontraban fuera de sus países de origen y encaraban la necesidad de ser repatriadas o de buscar ser integradas en aquellos países en los cuales se encontraban. En 1921, la Sociedad de Naciones nombró como Alto Comisionado para los Refugiados al noruego Fridtjof Nansen (1861-1930), quien era conocido por haber llegado al Polo Norte pocos años antes en el barco “Fram”. Nansen, dotado de un poderoso espíritu humanitario, debió enfrentar diversas crisis planteadas por refugiadas, resueltas fundamentalmente gracias a los esfuerzos de integración local de tales refugiados o a los programas de repatriación voluntaria que logró estructurar. Esos esfuerzos se vieron coronados por el Premio Nobel de la Paz, que le fue otorgado en 1925.

Tres fueron los más importantes retos que Nansen debió enfrentar como Alto Comisionado para los Refugiados: a) ante todo, aquel de las víctimas producidas por la Primera guerra; este conflicto produjo enorme cantidad de víctimas, al igual que personas obligadas a buscar protección en otros países diferentes al propio; b) pero, ya cerca de que terminase esa “Gran guerra”, estalló la violencia en Rusia y, a partir de Octubre



Sistema de las NACIONES UNIDAS

NACIONES UNIDAS

ÓRGANOS PRINCIPALES DE LAS NACIONES UNIDAS					
CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA	CONSEJO DE SEGURIDAD	ASAMBLEA GENERAL	CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL	CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN FIDUCIARIA	SECRETARÍA
Comité de Estado Mayor Comités Permanentes y Organos Especiales Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia Tribunal Internacional para Rwanda Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (Iraq) Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas Misiones Y Operaciones de Mantenimiento de la Paz	ÓRGANOS SUBSIDIARIOS Comisiones principales Otros Comités del periodo de sesiones Comités permanentes y órganos especiales Otros órganos subsidiarios	COMISIONES ORGÁNICAS Comisión de Desarrollo Social Consejo de derechos Humanos Comisión de Estupefacientes Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Comisión sobre el Desarrollo Sostenible Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer Comisión de Población y Desarrollo Comisión de Estadística COMISIONES REGIONALES Comisión Económica para Africa (CEPA) Comisión Económica para Europa (CECE) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Comisión Económica y Social para Asia y el Pacifico (CESPAP) Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAC) OTROS ÓRGANOS Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (PFI) Foro de la ONU sobre los Bosques Comités del periodo de sesiones y Comités permanentes Grupos de expertos, grupos especiales y conexos	ORGANISMOS ESPECIALIZADOS* OIT Organización Internacional del Trabajo FAO Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura OMS Organización Mundial de la Salud GRUPO DEL BANCO MUNDIAL BIRF Bancos Internacionales de Reconstrucción y fomento AIJ Asociación Internacional de fomento CFI Cooperación Financiera Internacional OMI Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones CIADI Centro Internacional de Arreglo de diferencias relativas a inversiones FMI Fondo Monetario Internacional OACI Organización de Aviación Civil Internacional OMI Organización Marítima Internacional UIT Unión Internacional de Telecomunicaciones UPU Unión Postal Universal OMM Organización Meteorológica Mundial OMPI Organización Mundial de la Propiedad Intelectual FIDA Fondo Internacional de desarrollo Agrícola ONUDI Organización de las Naciones Unidas para el desarrollo Industrial OMT Organización Mundial del Turismo	DEPARTAMENTOS Y OFICINAS Oficina del Secretario General OSSI Oficina de Servicios de Supervisión interna OAJ Oficina de Asuntos Jurídicos DAP Departamento de Asuntos Políticos DAD Departamento de Asuntos de Desarme Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios DAES Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias DIP Departamento de Información Pública DG Departamento de Gestión Oficina del Coordinador de Asuntos de Seguridad de las Naciones Unidas Oficina del Alto Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños estados Insulares en desarrollo OFDPO Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito *** ONUG Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra ONUV Oficina de las Naciones Unidas en Viena ONUN Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi	
PROGRAMAS Y ÓRGANOS UNCTAD Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo CCI Centro de Comercio Internacional UNCTAD/CIAC PNUFD Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas PNUMA Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUAH Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU - Habitat	PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo UNIFEM Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer VNU Voluntarios de las Naciones Unidas FNUDC Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización FNUAP Fondo de Población de las Naciones Unidas	ACNUR Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia PMA Programa Mundial de Alimentos OOPS** Organismo de Obras Públicas y Socorro para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente UNIDIR** Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme UNIRSD Instituto de las Naciones Unidas de Investigación para el Desarrollo Social	ÓRGANOS CONEXOS OIEA Organismo Internacional de Energía Atómica OMC Organización Mundial del Comercio CTBTO Comisión Preparatoria Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición de los ensayos nucleares OPAQ Organización para la Prohibición de las Armas Químicas	OTROS ÓRGANOS DE LAS NACIONES UNIDAS OACDH Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos UNOPS Oficina de las Naciones Unidas para Proyectos UNU Universidad de las Naciones Unidas UNSSC Escuela Superior del Sistema de las Naciones Unidas ONUSIDA Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA	

* Organizaciones autónomas que trabajan con las Naciones Unidas y entre sí y bajo el mecanismo de coordinación del Consejo económico y Social.
 ** Informa sólo a la Asamblea General.

Publicado por las Naciones Unidas
 Departamento de Información Pública
 DPI/2299 - Marzo 2004

Afirma el derecho de asociación, de acceder a los tribunales y los criterios relativos a las actividades lucrativas, sean éstas las de empleo remunerado, trabajo por cuenta propia o profesiones liberales.

La Convención establece las reglas que se deben seguir en caso de racionamiento, en materia de acceso a la vivienda y a la educación pública, del mismo modo que se refiere a cómo se debe apli-

to esencial del organismo es de protección y que, en consecuencia, la ayuda humanitaria que pueda prestar depende, como lo dice el propio Estatuto más adelante, de las contribuciones voluntarias que se puedan recoger. La ayuda humanitaria que se pueda prestar depende de esas contribuciones voluntarias, en tanto que el mandato de protección es categórico y no está sometido a condiciones.

Principios básicos

Como organización humanitaria, apolítica y social, el ACNUR tiene dos objetivos básicos estrechamente relacionados: proteger a los refugiados y buscar soluciones duraderas, para que vuelvan a iniciar sus vidas en un ambiente normal.

Es cierto que, en numerosas ocasiones, la protección significa ante todo y principalmente la asistencia humanitaria (piénsese, por ejemplo, en los numerosos campos de refugiados que existen en África), pero no sucede esto siempre. ¿Qué significa en términos prácticos, la protección internacional que debe prestar el ACNUR? Significa cosas tan concretas como asegurar que las fronteras de los países permanezcan abiertas para acoger a los solicitantes de asilo; el que estos solicitantes de asilo no sean devueltos a su país de origen o a donde su vida o libertad se encuentren en peligro; que sus solicitudes de asilo sean debidamente recibidas; que sean resueltas en un término breve, etc.

En segundo lugar, significa que la presencia del ACNUR en el país que recibe refugiados no depende de que el mismo haya firmado las convenciones que regulan esta materia. Un buen ejemplo lo representa México, país que firmó esas convenciones sólo hasta el año 2000, pero en el cual el ACNUR se ha encontrado trabajando desde 1983, cuando hicieron su aparición en el país los que habrían de llegar a ser unos 50,000 refugiados guatemaltecos.

El Estatuto de la Oficina del ACNUR precisa, además, que la labor de este organismo “tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitaria y social” (2), y establece que debe seguir las instrucciones que reciba de la Asamblea General o del Consejo Económico y Social (ECOSOC) (3).

Al tratar, en el Capítulo II, de las Funciones del Alto Comisionado, el Estatuto precisa cuáles son las personas que deben ser consideradas como refugiadas y que están, por ende, bajo su competencia(6), con lo cual se precisa una definición que habrá de ser repetida en documentos posteriores y que se explicará más adelante. También

se mencionan las condiciones gracias a las cuales los refugiados dejan de estar bajo la competencia del ACNUR (cesación del estatuto de refugiado) y las personas que no están bajo su competencia (exclusión del estatuto de refugiado) (7). Estos puntos, sin embargo, van a ser recogidos por la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, que se explicará también más adelante.

Para finalizar con este punto relativo al Estatuto del ACNUR, baste señalar que el documento establece que, para asegurar la realización de su mandato, el ACNUR debe promover “la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos” (8a).

En razón de este señalamiento, han sido propuestos y aceptados los dos grandes convenios internacionales relativos a los refugiados: la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Ambos documentos han recibido la adhesión de unos 145 países.

Documentos universales de operación del ACNUR

- Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1950).
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967).

La Convención de Ginebra de 1951 debe su importancia a que regula con toda claridad el tema de los refugiados, estableciendo los derechos y deberes de los refugiados y de los Estados que los reciben.

Además de definir con claridad lo que es un refugiado, la Convención establece las obligaciones del mismo: “Todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público” (Art. 2).

La Convención prohíbe la discriminación, establece la libertad de religión y señala los criterios que se deben observar respecto de los bienes muebles e inmuebles que puedan poseer los refugiados, lo mismo que lo relacionado con los derechos de propiedad intelectual e industrial.

África, aquellos que llegan principalmente a Polonia y a otros países europeos procedentes de Chechenia; los que son causados por la persecución religiosa (como es el caso de los bahais); refugiados por formar parte de cierta clase social, como pueden ser ‘los capitalistas’ o ‘burgueses’; por ser periodistas o extranjeros; por ser miembros de determinados sindicatos o asociaciones; refugiados, en fin, a causa de sus opiniones políticas. Este último ha sido muy conocido en América Latina.

Es interesante observar que, para ser refugiado, no es necesario haber padecido una persecución (basta el fundado temor, como se dijo en el punto anterior), como tampoco es cierto que todos los refugiados lo sean debido a sus posiciones políticas.

Por estas razones, el refugiado no quiere o no puede retornar a su país de origen.

Estas notas hacen ver que la definición universal de refugiado, que se aplica en Canadá, los Estados Unidos, Europa... se caracteriza como elemento primordial por (el temor de) la persecución individualizada. Y muchos países, en especial aquellos que son miembros de la Unión Europea, tienden a hacer una interpretación, en ocasiones demasiada restrictiva, de los elementos propios del estatuto de refugiado. Los solicitantes que el día de hoy pueden llegar a tales los territorios –y esta es una tarea cada día más complicada–, deben poder mostrar que no son refugiados económicos, ni víctimas de ningún desastre natural (hambrunas, desastres ecológicos...); que no han dejado su país de origen debido a la situación prevalente en el mismo (de violación de derechos humanos, de guerra...), sino que realmente tienen un fundado temor de persecución por alguna de las razones mencionadas en la definición. A veces incluso, se

tiene la impresión de que son muchos los países que son donantes para los programas del ACNUR, a condición de que no sean ellos los que deban recibir refugiados. Y países que durante mucho tiempo fueron ejemplo de generosidad y conductas humanitarias, comienzan a transformarse en países caracterizados por su egoísmo, xenofobia e insensibilidad a problemas de refugiados que, por razones históricas, ellos mismos ayudaron a producir. Además, la dificultad para acceder a ciertos países ha originado un aumento creciente del número de víctimas del tráfico de personas.

En todo caso, lo que ahora interesa añadir es que, en algunos continentes, pronto se vio que esta definición de refugiado era insuficiente para resolver el fenómeno que se presentó de manera inesperada: los flujos o movimientos masivos de personas. Claro que esta realidad fue la que se presentó en Europa tras la Segunda guerra mundial, pero la definición que se adoptó en 1951 respondía a una situación europea donde ese problema había sido básicamente resuelto. ¡Jamás se pensó que en Europa se volvería a conocer una gran conflagración! La violencia desatada posteriormente en la región de los Balcanes hizo ver la ilusión de tal presunción.

Cuando en África se inició el período de descolonización y de independencia de los nuevos países, comenzaron a estallar numerosas guerras simultáneamente e hicieron su aparición dichos movimientos masivos de refugiados. El continente pronto sintió la necesidad de ampliar la definición de refugiado y, por ello, en 1969 la Organización de Unidad Africana (OUA) adoptó una “Convención por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de refugiados en África”, que tuvo el gran mérito de responder a la realidad que se vivía.

¿Quién es un refugiado?

De acuerdo con la *Convención de Ginebra* sobre el Estatuto de los Refugiados, un refugiado es una persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un 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 su 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”.

Principales países que produjeron refugiados (2008)

Afganistán:	2,800,000
Irak:	1,900,000
Somalia:	561,000
Sudán:	419,000
Colombia:	374,000
R.D. Congo:	368,000

Fuente: www.unhcr.org.2008. Global Trends.

los programas de atención a los refugiados o que se vea sumergido en operaciones de emergencia.

Pero la limitación más importante está representada por la soberanía de los países. Debido a ello, por ejemplo, las autoridades de Myanmar (antigua Birmania) han prohibido acceder a numerosos desplazados, representados por minorías étnicas con las que está en guerra. Durante muchos años, y durante la insurrección del PKK en Kurdistán, Turquía impidió que se pudiera acceder a centenares de miles de desplazados turcos. Lo mismo sucedió en Argelia, en la cual nunca se ha sabido cuántos desplazados internos existen o cuáles son sus necesidades, debido a que las autoridades no han permitido acceder a ellos.

Es muy frecuente que los Estados traten a dichas poblaciones desplazadas como "extranjeros" o "terroristas" a fin de no hacerse cargo de ellos. ¡Y no es sencillo recordar a los Estados sus obligaciones! Esto es muy claro en el caso de las guerras civiles, cuando los gobiernos piensan que cualquier ayuda prestada a los desplazados puede significar fortalecer los movimientos insurgentes.

Pero, como el número de PDI ha ido aumentando considerablemente, a tal punto que el día de hoy excede a aquel de los refugiados, la actitud de los Estados ha ido cambiando paulatinamente. Por ello, el día de hoy existe la aceptación generalizada de que las personas necesitadas de ayuda y protección en su propio país poseen motivos justificados para solicitar la intervención de la comunidad internacional. De este modo, las Naciones Unidas han podido adoptar diferentes resoluciones que, reconociendo la soberanía del Estado, deciden crear corredores de ayuda y actuaciones a través de las fronteras para llegar a las personas necesitadas. Así, se ha decidido el acceso para poder distribuir ayuda a poblaciones en Bosnia-Herzegovina, Darfur (Sudán), el norte de Irak, Mozambique, Somalia y Timor Este, entre otros casos. Incluso en ocasiones se ha decidido usar la fuerza para garantizar la distribución de ayuda y protección.

De esta manera, se ha podido acceder a poblaciones desplazadas en Sri Lanka, en Turquía, en el Cáucaso (Georgia), en Azerbaiyán, en Colombia, en la República Democrática del Congo, en Pakistán, en Uganda... El ACNUR se ha visto cada vez más comprometido en este tipo de operaciones.

A fin de atender debidamente este problema, en 1992 el Secretario General de la ONU –Butros Butros-Ghali– decidió nombrar representante sobre esta materia al Sr. Francis Deng, quien ela-

Personas desplazadas al interior del país

- Hoy suman más de 25 millones.
- Gran semejanza con los refugiados.
- Diferencia: permanecen en el interior del país.
- El Sr. Francis Deng, representante del Secretario General, elaboró una serie de Principios Rectores.
- En 1998, la Comisión de Derechos Humanos aprobó los "Principios Rectores de los Desplazamientos Internos".

boró una serie de principios que deben ser observados en estas situaciones. En 1998, la Comisión de Derechos Humanos aprobó esos "Principios Rectores de los Desplazamientos Internos", que constituyen un patrón mínimo exhaustivo para el trato de los desplazados en su propio país. Los principios enuncian los derechos de los desplazados y las obligaciones de los gobiernos, los grupos insurgentes y otros protagonistas para con esas poblaciones. Tales principios, aunque carecen de carácter vinculante, derivan de tratados internacionales sobre derechos humanos y derecho humanitario. Desde hace ya más de diez años, son aplicados por gobiernos, agencias de la ONU, organismos universales y regionales, y ONG's en casos de desplazamientos internos. Constituyen hoy día un instrumento fundamental para tratar este problema.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos han ayudado y ayudan en situaciones prevalentes en Angola, Sierra Leona, Chad, Burundi, Filipinas, Sri Lanka, Uganda y Colombia.

Principales países con desplazados internos (2008)

1. Colombia, con más de 3 millones
2. Irak, con más de 2.6 millones
3. R. de Congo, con más de 1.5 millones
4. Somalia, con más de 1.3 millones
5. Sudán, con más de 1.2 millones
6. Uganda, con más de 853,000 mil

Fuente: www.unhcr.org. 2008 Global Trends.

Los programas con desplazados internos resultan difíciles y complejos, por basarse en el principio de colaboración: la responsabilidad compete al Coordinador de Ayuda de Emergencia,¹⁷ que está al frente de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (en inglés, OCHA)¹⁸, y cuenta con la participación de numerosas agencias de la ONU (ACNUR, UNICEF, OMS, Banco Mundial, etc.), al igual que de muchas ONG's universales y regionales. El Coordinador de Ayuda de Emergencia (Under Secretary General/Emergency Relief Coordinator) funciona como "centro" de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos. El representante del Secretario General para los Derechos Humanos de los Desplazados Internos –en el año 2004, el Sr. Francis Deng fue reemplazado en el cargo por el Sr. Walter Kalin– le presta igualmente su estrecha colaboración.

De esta forma, para el tratamiento de los desplazados internos las Naciones Unidas decidieron no ampliar el mandato del ACNUR ni crear una agencia especializada.

La aplicación de los Principios Rectores, y la presencia de la "unidad de colaboración" mencionada, permiten ver las fuerzas y debilidades de este sistema. A fin de remediar esta situación, se ha creado una División Inter-agencial de Desplazamientos Internos en el interior de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA).

En cuanto a los Principios, se componen de diversas partes o secciones: tras referirse en la primera sección a los principios generales, la segunda sección enuncia los principios relativos a la protección contra los desplazamientos. Aquí se afirma que estas situaciones de desplazamiento interno requieren la aplicación coordinada del sistema protector de derechos humanos, del derecho de refugiados y del derecho humanitario. Por ello, "todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual" (principio 6.1). Esta prohibición incluye posibles casos de alejamiento por políticas de *apartheid*, de 'limpieza étnica', en situaciones de conflictos armados o de proyectos de desarrollo en gran escala, en casos de desastres (a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación) o cuando se usen como medida de castigo colectivo.

La sección tercera establece los principios relativos a la protección durante el desplazamiento, en donde se enuncian los derechos humanos básicos de los desplazados que deben ser prote-

gidos: derecho a la vida, a la dignidad y a la integridad. Igualmente, se menciona el derecho de los desplazados internos a la libertad y seguridad personales, la libertad de circulación y la libertad de escoger su residencia; libertad de abandonar el país, buscar asilo, conocer el destino y el paradero de los desplazados internos desaparecidos; de que se respete su vida familiar, de un nivel de vida adecuado, del reconocimiento de su personalidad jurídica; de no ser privado arbitrariamente de su propiedad y posesiones, de educación.

La sección cuarta contiene los principios relativos a la asistencia humanitaria, que debe ser otorgada conforme a los principios de imparcialidad y no discriminación. La obligación de dar ayuda humanitaria corresponde primariamente a las autoridades nacionales, pero pueden solicitar la colaboración de organizaciones internacionales humanitarias. Se debe proteger a las organizaciones y personas que brinden la asistencia humanitaria.

La última sección contiene los principios relativos al retorno, al reasentamiento y la reintegración. Son similares a aquellos que se aplican en el caso de los refugiados.

Como estos principios son fundamentalmente de protección, es claro el papel fundamental que deben jugar en estas operaciones el ACNUR y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), pues son las únicas agencias que poseen tal mandato legal específico. Mas también ellas tienen ese mandato limitado y esto determina las posibilidades de su intervención.

Migrantes económicos

Una de las consecuencias que se siguen de la aceleración en los cambios de todo tipo que experimenta un mundo cada vez más globalizado es el aumento en los movimientos migratorios, tanto a nivel interno como internacional, tanto voluntarios como forzados.

La migración económica implica movimientos que pueden ser –además de internos o internacionales–, voluntarios o forzados. Y estos movimientos se han incrementado en todo el mundo.

Por otra parte, los movimientos migratorios aparecen insertados, cada vez más, en la temática del desarrollo de los países. Los análisis de Amartya Sen han hecho ver con claridad que el estudio del desarrollo de los países no debe incluir simplemente la referencia a elementos económicos sino que el desarrollo es una realidad muy compleja que debe ser determinada por una multiplicidad de realidades, que representan dimensiones básicas

de su población). Y los países latinoamericanos que más inmigrantes reciben son Costa Rica, Venezuela y Argentina. Existen importantes corrientes migratorias interregionales de Perú y Ecuador hacia Chile; de Bolivia y Paraguay hacia Argentina; de Haití a República Dominicana; de Nicaragua a Costa Rica, y de diversos países centroamericanos hacia México. Y México es el principal país generador de emigrantes latinoamericanos a Estados Unidos, que representan la mayor proporción de los extranjeros residentes en ese país. Los principales destinos extraregionales de emigrantes latinoamericanos son los Estados Unidos, España, Canadá y el Reino Unido. España, desde la segunda mitad de los años noventa, es el país que recibe cada vez más inmigrantes provenientes de América Latina.

Las migraciones económicas internacionales tienen un efecto inmediato, tanto en los países que las producen como en aquellos que las reciben: así, los países “productores” pueden perder importantes recursos humanos calificados (RHC) o no calificados e, inversamente, pueden comenzar a recibir importantes remesas periódicas de dinero. Los países que reciben migraciones pueden experimentar una mejoría en sus índices de crecimiento humano y aquellos países que producen migraciones pueden ver reducirse los mismos índices en un momento ya crítico desde ese punto de vista. Ante tales posibilidades, aparece de nuevo la necesidad de que los países cuenten con políticas migratorias claras y precisas.

En lo relativo a la protección de los migrantes económicos, tanto dentro como fuera de las fronteras, el criterio que existe al respecto es claro: tales migrantes deben recibir la protección jurídica del país al cual pertenecen. Parece necesario recordar que los migrantes que han abandonado su país de origen pueden haber ingresado al nuevo país de una manera legal y con la debida documentación o que, por el contrario, pueden encontrarse en la situación de “ilegales” o “indocumentados”. La situación de aquellos migrantes “regulares”, “legales” o “documentados” parece ser sencilla: deben contar con la protección de su país de origen; su situación debe encontrarse fijada con precisión desde un punto de vista jurídico. Muy diferente es la situación de los migrantes “ilegales” o “indocumentados”.

El número de migrantes “irregulares” ha aumentado drásticamente en los últimos años, a causa de la crítica situación económica que existe en muchos países. Los países receptores no han respondido con la elaboración de políticas migratorias justas y adecuadas, sino con medidas res-

trictivas, que sólo parecen responder al verdadero pánico creado por opiniones políticas partidistas y por medios masivos de comunicación irresponsables. La consecuencia directa de ello ha sido el aumento de la xenofobia y la intolerancia en numerosos países. En este sentido, se puede recordar la reflexión del Director General de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM): “La percepción de sistemas reguladores fuera de control fomenta contragolpes dirigidos a los migrantes y a la migración, y constituye una amenaza para los beneficios que puede aportar la migración planificada y ordenada a sociedades que, incluso hoy y en muchos casos, desean, necesitan y buscan migrantes. Empero, nada se resolverá si se aborda el problema y el contragolpe levantando barreras. Es necesario contar con estrategias mundiales y globales que reconozcan, en primer lugar, que la acción preventiva a tiempo es mil veces más preferible a la reacción de emergencia en situación de crisis”.²¹

La adopción de normas restrictivas para la inmigración se presenta con claridad en Europa y en el continente americano. Existen, sin embargo, diferencias que es necesario recordar: en el esfuerzo realizado por crear una “Europa unida”, por medio del proyecto iniciado por Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi y Robert Schuman, y que resultó en la llamada “Unión Europea”, un principio fundamental es aquel de la libre circulación de personas, capitales, bienes y servicios.

En diversas ocasiones se ha insistido en que la libre circulación de personas es idea esencial en la creación de este proyecto.²² Y la creación del llamado “Espacio Schengen” representa la realización de este proyecto, con la eliminación de los controles fronterizos entre los países que forman parte del mencionado espacio.²³ Se distinguen con nitidez los espacios europeos de aquellos “extra-europeos”. La apertura que existe *ad intra* contrasta con las restricciones *ad extra*. Las diferentes “Directivas” que se adoptan actualmente en Bruselas en materias tan delicadas como las reglas mínimas a observar por los países miembros para la acogida de los solicitantes de asilo, llevan incluso a hablar de una “Fortaleza europea” o de un “Telón de acero”, que tiene su equivalente con el “cerco” con el cual los Estados Unidos intentan detener la inmigración que llega a su frontera sur. Y si 1989 es el año en que se destruye el muro de Berlín, símbolo que representa el final de la llamada “guerra fría”, muy pocos años después comienzan a aparecer otros muros que intentan separar ahora a las regiones ricas de las pobres.

Las Naciones Unidas, sobre todo tras la realización de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, efectuada en 1993 en Viena, que sirvió para afirmar, entre otras muchas cosas, la solidaridad e indivisibilidad que existen entre los diferentes derechos humanos, han hecho un esfuerzo para subrayar la importancia que tiene la protección que debe gozar todo ser humano, sobre todo aquellos que se encuentran en una situación de debilidad y desamparo. De ahí la deseada aplicación de esa triple vertiente jurídica representada por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados.²⁴

Este esfuerzo ha tenido aplicación concreta en la aprobación, por parte de la Asamblea General de la ONU, de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares, de 1990. Con gran esfuerzo se logró que esta Convención entrara en vigor el 13 de marzo de 2003 y, lentamente, diversos países se han ido adhiriendo a este importante instrumento. México lo ratificó en 1999 y el día de hoy son cerca de 50 países los pertenecientes.

La Convención descansa sobre el Principio de la No Discriminación (Art. 7) y establece para todos los trabajadores migrantes y sus familiares una serie de derechos humanos fundamentales, tales como el derecho a la vida, a no ser sometido a esclavitud ni servidumbre, a la libertad de pensamiento, de creencia y de religión; el derecho de opinión, a no ser sometido a injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, a no ser privado arbitrariamente de sus bienes; el derecho a la libertad y la seguridad personales, a no ser sometidos a detención o prisión arbitrarias. En caso de ser detenidos, los trabajadores migrantes y sus familiares deben ser informados en el momento de su detención, de ser posible en un idioma que comprendan, de los motivos de esta detención y de las acusaciones que obran en su contra (Art. 16.5). Las autoridades consulares o diplomáticas del Estado de origen deben ser informados de inmediato, si lo solicita el detenido, de la detención y de los motivos de la misma (Art. 16.7).

La Convención establece también que los migrantes detenidos y sus familiares no deben ser puestos con los detenidos condenados y deben ser tratados humanamente. Ante los tribunales, gozarán de los mismos derechos que los nacionales y su inocencia debe ser presumida. Ningún trabajador migratorio o familiar debe ser encarcelado por no cumplir obligaciones contractuales. Se prohíbe la expulsión colectiva de los trabajadores

migrantes y de sus familiares (Art. 22). Ellos tienen derecho a solicitar la protección y asistencia de las autoridades consulares o diplomáticas de su país de origen (Art. 23). En cuanto a su remuneración, se establece que ésta no debe ser menor que aquella que los nacionales reciben, al igual que las ventajas de la seguridad social. Los hijos de los trabajadores migrantes poseen el derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones semejantes al trato dado a los nacionales del país en que se encuentren. Al terminar su permanencia en el Estado de empleo, los trabajadores migrantes tendrán derecho a transferir sus ingresos y ahorros, al igual de sus efectos personales, de acuerdo con la legislación aplicable de los Estados de que se trate.

La Convención regula otros derechos propios de los trabajadores migrantes documentados o regulares (p. ej., libertad de movimiento, de formar sindicatos, etc.), al igual que trata de la situación especial de ciertas categorías de trabajadores, como aquellos fronterizos, itinerantes, de temporada o vinculados a un determinado proyecto.

Es interesante señalar que la Convención crea un Comité de protección de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares, compuesto hoy en día de diez expertos de gran integridad moral, imparciales y de reconocida competencia en el sector cubierto por la Convención (Art. 72).

Los Estados deben presentar al Comité, en el plazo de un año a partir del momento de la entrada en vigor de la Convención en el Estado del que se trate, y después cada cinco años, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales y administrativas que se hayan adoptado para dar efecto a la Convención (Art. 73). El Comité hará al Estado las observaciones y comentarios que juzgue adecuados. México presentó su primer informe el año de 2006 y recibió muy interesantes observaciones y recomendaciones.²⁵

La Convención abre la posibilidad de que el Comité sea facultado por un Estado para recibir comunicaciones de otros Estados, señalando su no observancia de los términos de la Convención, y lo mismo se establece con relación a la recepción de comunicación de particulares de dicho Estado (Art. 77).

Como se comprende, esta Convención existente a nivel internacional procura crear un sistema adecuado de protección de cualquier migrante trabajador.

Países como México, que producen una gran cantidad de trabajadores emigrantes, tienen especial interés en estas materias migratorias, sobre

importante progreso en el campo de los migrantes irregulares, indocumentados o “ilegales”.

En esta opinión consultiva, la Corte Interamericana asienta que los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos fundamentales de quienes se encuentren en su territorio y que su violación significa para el Estado un acto que acarrea responsabilidad internacional. La protección de los trabajadores migrantes –documentados o no documentados– descansa sobre el doble principio internacional de igualdad y no discriminación, derechos que el día de hoy deben ser reconocidos por todos los Estados, hayan o no firmado los tratados o convenciones sobre la materia. Estos derechos deben ser respetados por el Estado, el cual igualmente debe hacerlos vigentes en su territorio. Tal obligación recae no sólo sobre el Estado y los órganos que lo representan, sino también sobre los sujetos no estatales –organizaciones, empresas, asociaciones, propietarios de negocios y de explotaciones agrícolas y comerciales– que se encuentren en el Estado. Y tales principios, como se ha indicado, se aplican a todos los trabajadores migrantes, incluidos aquellos que se encuentran como indocumentados, irregulares o ‘ilegales’. La calidad migratoria de una persona no puede constituir una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral.

De este modo, se puede comprender la irracionalidad de aquellas posturas y opiniones que sostienen que es la situación de un extranjero “regular”, “legal” o “documentada”, la que le otorga la garantía del respeto a sus derechos fundamentales. Esto es totalmente falso: cualquier persona, independientemente de cual sea su situación migratoria, posee una serie de derechos humanos fundamentales que le deben ser reconocidos y respetados, y el trabajador migrante posee igualmente una serie de derechos básicos que nacen simplemente de la relación laboral, con independencia de la situación migratoria del trabajador. La Corte Interamericana determina con claridad que los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de igualdad ante la ley y la no discriminación a la realización de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que sean éstas, incluidas las de carácter migratorio.

Esta decisión permitió al Presidente de la Corte, el ya mencionado juez Antônio A. Cançado Trindade, emitir un voto concurrente, que representa una referencia fundamental en el tratamiento de esta delicada materia. Entre los diversos aspectos que trata, vale la pena destacar que subraya el hecho de que, en el actual Derecho

Internacional, la persona humana es afirmada como sujeto del Derecho, tanto nacional como internacional, sujeto dotado de capacidad jurídica internacional. “En el marco de la nueva concepción universalista [...] se erigió a la libertad de movimiento y de intercambio comercial [*ius communicationis*] como uno de los pilares de la propia comunidad internacional. Los controles de ingreso de extranjeros sólo se manifestaron en épocas históricas más bien recientes, a la par de los grandes flujos migratorios y del desarrollo del derecho de los refugiados y desplazados”.³¹ En el actual mundo “globalizado”, observa Cançado Trindade, los migrantes se encuentran en situación de suma vulnerabilidad. La “falta administrativa” de la indocumentación ha sido “criminalizada” en sociedades intolerantes y represivas, agravando aún más los problemas sociales que padecen los migrantes en situación “irregular”.³² Esto ha suscitado una fuerte preocupación en la comunidad jurídica internacional, que se ha expresado en las diversas conferencias mundiales organizadas por las Naciones Unidas. En ellas, se revela la reacción de una conciencia jurídica universal que ha subrayado el papel de sujeto de la persona humana en cualquier tipo de ordenación jurídica. La persona humana es el centro de valores fundamentales que deben ser reconocidos con base en una justicia objetiva. “Si es cierto que el drama de los numerosos refugiados, desplazados y migrantes indocumentados representa hoy un enorme desafío a la labor de la protección internacional de los derechos de la persona humana, también es cierto que las reacciones a las violaciones de sus derechos fundamentales son hoy inmediatas y contundentes, en razón precisamente del despertar de la conciencia jurídica universal para la necesidad de la prevalencia de la dignidad de la persona humana en cualquier circunstancia”.³³

La persona humana posee una serie de derechos humanos inalienables que deben ser justamente reconocidos y protegidos. Los Estados deben reconocer y respetar esos derechos básicos de todas las personas que se encuentran bajo sus jurisdicciones, a la luz del principio de igualdad y no discriminación, con independencia de que esas personas sean nacionales o extranjeras, extranjeras documentadas o ‘regulares’ o indocumentadas o “irregulares”. Los principios muestran los fines a realizar: el bien común, la justicia, el primado del derecho sobre la fuerza, la realización de la paz.

El juez Cançado Trindade finaliza su voto concurrente con palabras que merecen ser meditadas: “el hecho de que, a pesar de todos los sufrimientos de las generaciones pasadas, persistan

en nuestros días nuevas formas de explotación del hombre por el hombre, tales como la explotación de la fuerza laboral de los migrantes indocumentados, la prostitución forzada, el tráfico de niños, el trabajo forzado y esclavo, en medio del aumento comprobado de la pobreza y la exclusión y marginación sociales, el desarraigo y la desagregación familiar, no significa que “falta reglamento” o que el Derecho no exista. Significa más bien que el Derecho está siendo ostensiva y flagrantemente violado hoy día, en detrimento de millones de seres humanos, entre los cuales se encuentran los migrantes indocumentados en todo el mundo.”³⁴

Víctimas del tráfico de seres humanos

Una de las realidades más dolorosas de nuestros tiempos es la existencia y el aumento incesante del tráfico de seres humanos. Sin lugar a dudas, representa un fenómeno de los más vergonzosos que es provocado con frecuencia por la pobreza y la falta de oportunidades, que conducen a las personas a buscar un futuro mejor a pesar de los riesgos que deban correr. Se trata de una forma moderna de esclavitud y la de más rápido crecimiento; se calcula que son víctimas entre 800,000 y 2 millones de personas cada año. De esta cantidad, un 50% son menores de edad y 80% mujeres y niñas. Después del narcotráfico, constituye la segunda fuente más importante del crimen organizado y, en algunas regiones como Rusia, Europa del Este, Hong Kong, Japón y Colombia, se encuentra controlado por organizaciones criminales. Se estima que el tráfico de personas con fines de comercio sexual y de trabajos forzados produce una ganancia anual que fluctúa entre 9 y 11 billones de dólares anuales. Resulta interesante señalar que, a mediados de 2009, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, destacó la importancia que tiene la desaparición de numerosos niños en los centros de acogida existentes en Europa.

Existen algunas organizaciones nacionales e internacionales que comienzan a reaccionar en contra de esta plaga que se extiende, mediante acciones de prevención, información y adopción de medidas que tienden a sancionar este crimen y ayudar a las víctimas. El *International Network of Religious Against Trafficking in Persons* (INTRATIP), es una institución católica que reúne a diferentes congregaciones religiosas femeninas y que tiene su sede en Australia.³⁵ En los Estados Unidos, el Departamento de Estado ha creado una “Oficina para Dar Seguimiento y Combatir el Tráfico de Personas”,³⁶ que ha permitido la adopción de un “Acta Federal de Reautorización de Protección de Víctimas de

la Trata de Personas” y que establece normas que buscan dar protección a los trabajadores que inmigran y a los menores de edad a quienes se descubre sometidos a la trata de personas. Se busca sancionar todas las formas de esclavitud, comprendido el tráfico de personas, así como prevenir este delito. Igualmente, el Departamento de Estado anualmente publica un informe sobre el tráfico de personas que resulta un instrumento muy importante para poder dar seguimiento a las características que presenta este fenómeno.³⁷

Por su parte, el Consejo de Europa aprobó la “Convención Europea contra el Tráfico de Seres Humanos”, que entró en vigor el 1 de febrero de 2008. La Convención establece los niveles más altos de protección para las víctimas del tráfico de personas e incluye el mandato para los gobiernos de proporcionar apoyo y asistencia a las víctimas, la ausencia de sanción para las mismas y el otorgamiento de permisos de residencia. Esta Convención amplía las medidas que se han podido adoptar a nivel de Naciones Unidas.

A nivel internacional, ha existido un esfuerzo para llegar a establecer con precisión el fenómeno y las normas necesarias para poderlo sancionar. Así, ya en 1993, cuando se realizó en Viena la Conferencia de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, se estableció que la trata de personas constituye un acto violatorio de los derechos humanos. Se pudo avanzar gracias a la Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer, que se llevó a cabo en Beijing, China, en 1975, y el primer diagnóstico mundial sobre el tema de la trata se dio un año más tarde. Entre 1997 y el año 2000, se elaboró en Viena el texto de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, acompañado de dos Protocolos que la perfeccionan.³⁸ El primero es el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, en tanto el segundo es el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire. Estos instrumentos internacionales fueron presentados en la reunión de Palermo, Italia, el año 2000 y a finales de 2003 entraron en vigor. A fines de 2009, se ha logrado que 147 países hayan firmado la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional y sus dos Protocolos Complementarios.

A nivel de las Naciones Unidas, es igualmente importante recordar las medidas establecidas por la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, que fue seguida por otros dos instrumentos: el Protocolo Facultativo relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, del año 2000, y el Protocolo relativo

Estimaciones del número de víctimas de trabajo forzoso y trata (2009)

	Número de víctimas en situación de explotación y sumisión al trabajo forzoso	Número de víctimas de la trata
Economías industrializadas	113.000	74.113
Economías en transición	61.500	59.096
Asia y el Pacífico	6.181.00	408.969
América Latina y el Caribe	995.500	217.470
África Subsahariana	537.500	112.444
Oriente Medio y África del Norte	229.000	203.029
Total	8.117.500	1.075.141

Nota: de los cálculos se ha excluido a las víctimas de la explotación sexual forzosa con fines comerciales.

Fuente: www.ilo.org/declaration.

es extraño, por desgracia, que la trata de personas sirva para alimentar un floreciente mercado negro de órganos humanos.

El Protocolo dedica toda su segunda parte a la protección y asistencia a las víctimas de la trata de personas. Se establece, por ejemplo, que en todos los casos se deben respetar los derechos humanos de las víctimas, subrayando los criterios de privacidad y confidencialidad. Es muy importante comprender la vulnerabilidad en la cual se encuentra la víctima del infame comercio, a la cual se le debe informar con toda claridad y exactitud de su situación legal y, en caso necesario, la posibilidad de pedir asilo. Esto es muy importante porque, con gran frecuencia, la víctima de la trata desconoce esta posibilidad. Es necesario documentar cada una de las etapas de atención y brindar a la víctima un período adecuado de reflexión. Igualmente, es fundamental fomentar la capacidad de autodeterminación de la persona por medio de la toma de decisiones personales que le permitan recuperar control sobre la propia vida.

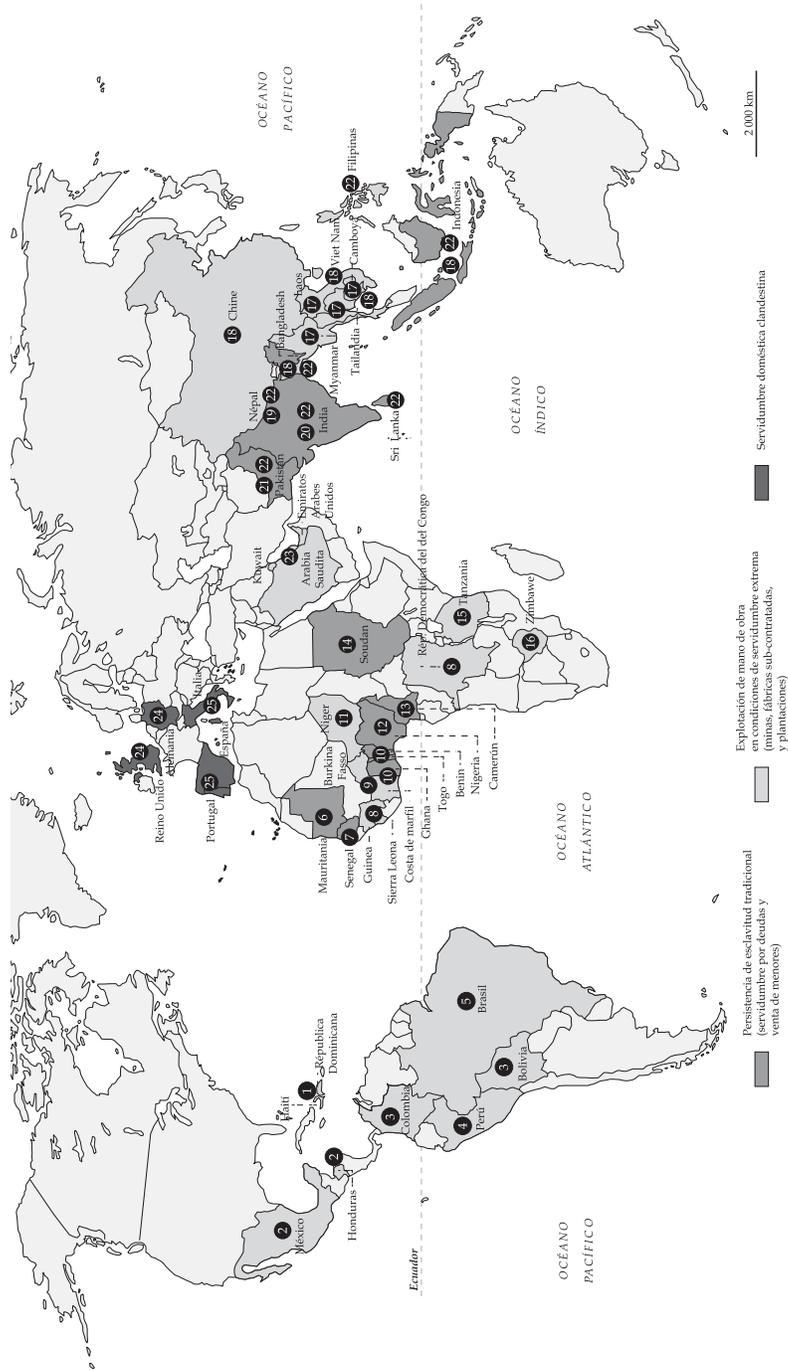
Así como la protección a migrantes irregulares o indocumentados se basa en los principios de igualdad y no-discriminación, este doble princi-

pio es también fundamental en el caso de la protección a las víctimas de la trata de personas. Es claro que, en el caso de niñas, niños y adolescentes, se deben tener consideraciones especiales, siempre pensando en su interés superior o prioritario, tal como lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta Convención ha sido perfeccionada por los dos Protocolos adoptados en el año 2000, a los cuales ya hemos hecho referencia.

Todo esto muestra que, frente a realidades humanas que con mucha frecuencia aparecen como negativas y desoladoras, el ser humano es interpelado y responde en no pocas ocasiones con gran dignidad: es un esfuerzo que requiere la intervención de personas concretas, de instituciones civiles y políticas, de los diferentes gobiernos y de la totalidad de la comunidad internacional. Los esfuerzos de los unos no anula ni hace inútiles aquellos de los demás: más bien se precisa de una acción ordenada y bien coordinada en un esfuerzo que, finalmente, debe ser siempre a favor del ser humano.

Y mientras uno viaja con tranquilidad no debe olvidar los millones de seres humanos – hombres y mujeres, niños y niñas–, que lo hacen en una situación desesperada...

Formas de esclavitud



29. Voto concurrente, núm. 23.
30. OC-18/03.
31. Voto concurrente, núm. 12.
32. Voto concurrente, núm. 15.
33. Voto concurrente, núm. 28.
34. Voto concurrente, núm. 88.
35. www.catholicreligiousaustralia.org. La red, puesta en marcha en 36 países, implica a más de 500 religiosas y 252 congregaciones femeninas.
36. *Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons*.
37. Algunas informaciones para el presente artículo fueron obtenidas del *Trafficking in Persons 2008 Report*, al cual se puede acceder en www.state.gov/g/tip/tiprep/2008.
38. Estos documentos jurídicos se pueden consultar en www.acnur.org, en la sección Base de Datos Legal.
39. Cfr. *La Trata de Personas. Aspectos Básicos*. CIM-OEA-IOM-INM, 2006, México.