



## **Asamblea General**

Distr.  
GENERAL

A/49/533  
18 de octubre de 1994  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

---

Cuadragésimo noveno período de sesiones  
Tema 99 del programa

INFORME DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA  
LOS REFUGIADOS, CUESTIONES RELACIONADAS CON LOS REFUGIADOS,  
LOS REPATRIADOS Y LAS PERSONAS DESPLAZADAS Y CUESTIONES  
HUMANITARIAS

Convocación de una conferencia de las Naciones Unidas para el  
examen y el estudio amplio de los problemas de los refugiados,  
los repatriados, las personas desplazadas y los migrantes

Informe del Secretario General

1. En su cuadragésimo octavo período de sesiones, la Asamblea General aprobó la resolución 48/113, de 20 de diciembre de 1993, relativa a la convocación de una conferencia de las Naciones Unidas para el examen y el estudio amplio de los problemas de los refugiados, los repatriados, las personas desplazadas y los migrantes.

2. En esa resolución, la Asamblea General, tomando en consideración la complejidad y urgencia de la crisis mundial de los refugiados y la necesidad de que la comunidad internacional adoptara un enfoque global para coordinar las medidas con respecto a los refugiados, los repatriados, las personas desplazadas y los migrantes, y reconociendo la necesidad de elaborar estrategias, mecanismos y decisiones innovadores en esa esfera:

a) Tomó nota de la propuesta de convocar una conferencia de las Naciones Unidas para el examen y el estudio amplios de los problemas de los refugiados, los repatriados, las personas desplazadas y los migrantes;

b) Invitó a todos los Estados Miembros, los organismos especializados, otras organizaciones internacionales, los órganos interesados de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y las organizaciones no gubernamentales pertinentes a que hicieran estudios y presentaran recomendaciones al Secretario General sobre la conveniencia de convocar una conferencia de ese tipo, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las deliberaciones de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, así como la labor del representante del Secretario General;

c) Pidió al Secretario General que le presentara en su cuadragésimo noveno período de sesiones un informe sobre las recomendaciones que hubiera recibido en atención a la invitación a que se refiere el inciso b) del párrafo 2 supra.

3. Tras la aprobación de la resolución, el Secretario General pidió a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que coordinara la preparación de este informe para su presentación a la Asamblea General en el cuadragésimo noveno período de sesiones. Para preparar este informe, el 1º de junio de 1994 el ACNUR envió una comunicación a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y los observadores ante la Organización para pedir sus opiniones sobre la convocación de la conferencia. También se consultó a una amplia gama de organizaciones internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales que de una forma u otra se ocupaban de cuestiones relativas a los refugiados y otros aspectos de los movimientos de población.

4. Al 26 de septiembre de 1994, se habían recibido respuestas de los 31 Gobiernos siguientes: Alemania, Angola, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bahamas, Bangladesh, Bélgica, Camerún, Canadá, China, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Francia, Irán (República Islámica del), Iraq, Marruecos, México, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Árabe Siria, República Checa, República de Moldova, Santa Sede, Sudán, Suiza y Tailandia.

5. Además, habían presentado sus opiniones los siguientes órganos de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales e intergubernamentales:

El Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, el Programa Mundial de Alimentos, el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el Banco Mundial, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, la Liga de los Estados Árabes, la Organización de los Estados Americanos, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la Organización Internacional para las Migraciones.

6. También se habían recibido respuestas de las siguientes organizaciones no gubernamentales:

CARE International, el Servicio Mundial de Iglesias, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el Comité Internacional de Rescate y los Servicios para las Migraciones y los Refugiados (Conferencia Católica de los Estados Unidos).

#### Respuestas de los gobiernos

7. Hubo acuerdo en las respuestas recibidas de los gobiernos en que desde la aprobación de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados se habían producido grandes cambios en el alcance y la complejidad de los

/...

movimientos de población, que éstos tenían dimensiones mundiales y que planteaban nuevos desafíos urgentes a la comunidad internacional. En un mundo con más de 23 millones de refugiados y otras personas de las que se ocupaba la Oficina del Alto Comisionado, con un número quizá aun mayor de personas desplazadas en el plano interno, en que la migración había adquirido proporciones sin precedentes, se destacó una y otra vez la necesidad de formular estrategias eficaces para encontrar solución a los problemas de las corrientes de refugiados y los movimientos descontrolados de población y para evitarlos, habida cuenta de las repercusiones que tenían esos movimientos en la estabilidad política y económica a nivel nacional, regional y mundial.

8. En muchas de las respuestas se señaló que los enfoques nacionales fragmentados respecto de esos problemas no eran apropiados y se reconoció la necesidad de aplicar enfoques globales a nivel regional y/o mundial a los problemas de los refugiados, los repatriados, las personas desplazadas en el plano interno y los migrantes. Sin embargo, se señaló reiteradamente que la viabilidad de esos enfoques dependía de la cooperación y la solidaridad internacionales.

9. En varias de las respuestas se hizo referencia a los numerosos foros multilaterales existentes que se ocupaban de los movimientos de refugiados y migrantes. Se señaló que la propuesta de que se convocara una conferencia internacional debía ser examinada en el contexto de los mecanismos y mandatos vigentes. A ese respecto, se citó la labor de la Asamblea General, el ACNUR, el Consejo de Europa, la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Organización Internacional para las Migraciones y el representante del Secretario General sobre los desplazados internos.

10. En muchas respuestas de los gobiernos se señaló concretamente el hecho de que la cuestión de la migración y/o de los movimientos de refugiados se había examinado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y habría de examinarse en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 1995, y se destacó la necesidad de que hubiera coordinación entre esas Conferencias y la iniciativa propuesta en la resolución 48/113. En varias de las respuestas se expresó la opinión de que antes de emprender nuevas iniciativas había que esperar y evaluar los resultados de esas deliberaciones, en particular los de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. En una respuesta se destacó que en esa Conferencia se había elaborado, como parte del programa de acción, el primer conjunto completo, de aceptación universal, de objetivos de política en materia de migración. Se señaló asimismo que de las actuaciones de la Conferencia había surgido la propuesta de que se celebrara una conferencia sobre la migración y el desarrollo y, en consecuencia, la conferencia propuesta en la resolución 48/113 podría convertirse en el medio para realizar un examen global de la migración mundial, una vez se hubiesen evaluado los logros concretos y las necesidades particulares a nivel nacional y regional.

11. De los 31 gobiernos que respondieron a la solicitud del ACNUR de que formularan opiniones, 12 apoyaban claramente la celebración de una conferencia internacional. Muchos de ellos destacaron el alcance mundial de los movimientos de refugiados y migrantes y la necesidad de elaborar nuevas estrategias y mecanismos.

12. Entre los gobiernos que apoyaron la propuesta de que se celebrara una conferencia mundial, uno señaló que en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos se había reconocido la necesidad de que la comunidad internacional adoptara un enfoque global, en coordinación y cooperación con los países afectados y las organizaciones pertinentes, teniendo presente el mandato del ACNUR. Ese gobierno sostuvo que la crisis de los refugiados requería una gama de medidas excepcionales, incluida la acción preventiva para evitar los desplazamientos masivos forzados de población a consecuencia de la violación de sus derechos y la falta de condiciones básicas para una existencia segura. También se requería acción conjunta para poner fin a la migración ilegal y respecto de otros tipos de migración hacia países con mejores niveles de vida. Además, ese gobierno expresó la opinión de que el examen de toda la gama de los problemas de los refugiados y los migrantes podría ayudar a agilizar la labor de los mecanismos internacionales existentes y a ampliar la función de las instituciones regionales con un ánimo de solidaridad internacional. En cuanto a la metodología de la conferencia, destacó la necesidad de una preparación cuidadosa y se declaró partidario de una combinación de un enfoque universal, que entrañara la organización de reuniones preparatorias, y un enfoque regional/subregional en que se formularan posiciones y medidas convenidas en un marco geográfico más reducido.

13. Otro gobierno partidario de la celebración de la conferencia mundial señaló que sería útil que la conferencia estuviera orientada a cuestiones como la migración y el desarrollo y que en ella se examinaran los fenómenos políticos, económicos y culturales que motivaban la migración, así como las presiones externas que quedaban fuera del control de los países de origen. El mismo gobierno opinó que en la conferencia se podrían examinar medios de eliminar las prácticas discriminatorias contra los refugiados y de prestar apoyo especial a los grupos vulnerables. Asimismo, sugirió que en la conferencia se procurara modificar las disposiciones de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados para que ésta pasara a ser un instrumento de alcance amplio, equilibrado e imparcial.

14. Otro gobierno reiteró su interés en movilizar el apoyo político internacional para la acción concertada y amplia sobre cuestiones de migración a nivel mundial y apoyó la idea de que se celebrara una conferencia de las Naciones Unidas sobre la migración siempre que se dieran las condiciones necesarias para garantizar que en esa reunión se pudieran conseguir avances hacia un régimen de migración ordenado y humanitario a nivel mundial. Ese gobierno estimaba que como primera medida había que garantizar el éxito de las actividades regionales encaminadas a la elaboración de estrategias amplias en materia de migración. A juicio de ese gobierno, mientras los procesos regionales no hubiesen sido fructíferos, no cabía esperar que en una conferencia mundial se logaran resultados concretos.

15. Varios gobiernos partidarios de la celebración de la conferencia mundial destacaron la necesidad de una preparación exhaustiva como requisito para su éxito.

16. Otros gobiernos que se declararon dispuestos a acoger la celebración de una conferencia mundial destacaron también la necesidad de que éste se preparara exhaustivamente y que se definieran claramente sus objetivos para garantizar la formulación de conclusiones concretas. Un gobierno sugirió que el objetivo

amplio de la conferencia fuera elaborar nuevas medidas para abordar los movimientos de población resultantes de los conflictos étnicos, así como la aplicación práctica de los principios de la solidaridad y de la cooperación internacionales. Sugirió asimismo que en la conferencia se examinara el concepto de "país de refugio" y las medidas para impedir las solicitudes repetidas de asilo. El mismo gobierno sostuvo que sería necesario buscar medios de eliminar, por lo menos en cierta medida, las complejidades de una conferencia mundial, que se caracterizaba por la diversidad de participantes e intereses, y sugirió que se considerara la posibilidad de establecer un comité preparatorio. Otro gobierno opinó que en la conferencia no sólo había que buscar soluciones de los problemas de los refugiados, sino también movilizar el apoyo internacional a los países de acogida. Otro destacó que la conferencia debía conducir a la adopción de medidas prácticas que permitieran lograr soluciones duraderas y opinó que tal vez se pudieran examinar otros instrumentos multilaterales a ese respecto, incluida una ampliación del alcance de la Convención de 1951 para que incluyera otras categorías, particularmente la de los desplazados en el plano interno. Ese gobierno, si bien era partidario del enfoque mundial, señaló que un requisito indispensable para el éxito era la voluntad política de los países participantes para hacer frente a las causas básicas de los conflictos regionales y étnicos, la pobreza, el deterioro de las sociedades y el subdesarrollo. Otro gobierno estimó que en la conferencia se debían examinar medios de ampliar el mandato del ACNUR para que prestara asistencia a los Estados en relación con los refugiados/migrantes por razones económicas, las personas que buscaban asilo, las personas desplazadas y los repatriados. Un gobierno, que apoyaba la celebración de una conferencia mundial, especificó que ésta no debía incluir la cuestión de los refugiados palestinos.

17. La mayor parte de los 31 gobiernos que respondieron expresaron reticencia en diversos grados respecto de la convocación de una conferencia internacional. Varios señalaron que los problemas no eran idénticos en distintas partes del mundo; uno observó que la experiencia del pasado había confirmado que esas conferencias tendían a producir poco o nada en cuanto a acciones adecuadas y rápidas. Otro destacó la diversidad de las causas de los problemas contemporáneos del desplazamiento y el carácter heterogéneo del grupo a que se refería la resolución 48/113 y sostuvo que, por razones analíticas, así como por razones políticas y jurídicas, era preferible que se examinaran por separado. Según uno de los gobiernos, era difícil imaginar que una conferencia internacional en que se procurara incluir todos los diversos aspectos de los movimientos internacionales pudiera tener un objetivo suficientemente delimitado para producir deliberaciones útiles y soluciones prácticas. Varios otros gobiernos estimaron también que en una conferencia mundial no se podrían encontrar soluciones a los múltiples problemas relacionados con los refugiados y los migrantes, y expresaron su preferencia por un enfoque regional más circunscrito.

18. Otros, si bien expresaron opiniones menos categóricas, se declararon reacios a prever que la conferencia mundial se celebrara a breve plazo. Además, uno estimó que una conferencia mundial requeriría una mejor comprensión de los problemas básicos pertinentes y consideró que sólo resultaría útil después de que se hubiera realizado un examen más detallado del Programa de Paz y el Programa de Desarrollo del Secretario General.

19. Dada la complejidad de los movimientos de refugiados y migrantes en el mundo entero, un número considerable de los gobiernos que respondieron expresaron su enérgica preferencia por un enfoque regional, ya que constituía una alternativa más promisorio que una conferencia mundial, con mayores posibilidades de llevar a resultados tangibles.

20. En su respuesta, un gobierno destacó que los problemas y necesidades reales de los desplazados podían abordarse mejor a nivel de un grupo de países y organismos que hicieran frente a problemas análogos. Otro destacó la necesidad de enfoques orientados a las soluciones, en que los métodos de cooperación y la selección de medidas se adaptaran a cada situación particular. Sostuvo que un enfoque orientado a la acción a nivel regional o subregional, basado en una percepción de los problemas compartida por los países de acogida, los países de origen, otros países interesados, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones internacionales, y orientado a la adopción y aplicación de enfoques globales resultaría más eficaz que una conferencia mundial, dada la diversidad de los problemas que habría que tratar.

21. Varios de los gobiernos que respondieron señalaron que la utilidad de los enfoques regionales ya había quedado demostrada en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos y el Plan General de Acción para los Refugiados Indochinos. Se estimó que las conferencias regionales podían aplicar enfoques globales a grupos y categorías concretos a fin de abordar sus problemas en forma general. Un gobierno destacó, sin embargo, que sólo se podía prestar apoyo a la celebración de conferencias regionales si se daba prioridad a las regiones en que se había acogido al mayor número de refugiados.

22. Varios de los gobiernos expresaron su apoyo a la iniciativa de la Alta Comisionada de elaborar un enfoque global respecto de los problemas del desplazamiento en los países de la ex Unión Soviética, que entrañara un análisis de la situación de cada país y entre los países de la región, con atención a las causas básicas, la prevención, la respuesta a los casos de emergencia, la preparación y las soluciones.

#### Respuestas de las organizaciones intergubernamentales

23. En las respuestas de las organizaciones intergubernamentales se expresaron opiniones análogas a las de los gobiernos respecto de la complejidad de los problemas actuales del desplazamiento.

24. De los 12 organismos intergubernamentales que respondieron, dos expresaron enérgico apoyo a una conferencia mundial. Otros dos consideraron que la idea de convocar esa conferencia merecía apoyo y destacaron la necesidad de definir las atribuciones y de realizar una labor preparatoria cuidadosa y detallada mediante reuniones regionales o sobre temas concretos, entre otras cosas.

25. Varios de los otros organismos expresaron su enérgica preferencia por el enfoque regional orientado a la acción. Si bien algunos no excluían la posibilidad de que se celebrara una conferencia mundial, que se preparara mediante reuniones regionales, otros eran partidarios de un enfoque gradual más cauteloso, que entrañara la evaluación de los resultados de las reuniones regionales antes de que se tomara la determinación de celebrar una conferencia mundial.

Respuestas de las organizaciones no gubernamentales

26. De las cinco organizaciones no gubernamentales que respondieron, dos expresaron apoyo a la conferencia mundial. Una expresó la opinión de que los asuntos y las situaciones regionales eran tan diversos que una conferencia mundial podría ser demasiado general y abstracta para rendir resultados prácticos útiles. Otra era partidaria de un enfoque regional, por lo menos en primera instancia.

Iniciativa regional de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados respecto de la Comunidad de Estados Independientes y los Estados Bálticos

27. En los últimos años, el ACNUR ha destacado la importancia de aplicar enfoques regionales globales a los problemas del desplazamiento y ha elaborado varias iniciativas orientadas a la acción en respuesta a problemas regionales. Cabe señalar la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos y el Plan General de Acción para los Refugiados Indochinos.

28. Recientemente, la magnitud de los movimientos efectivos o posibles de refugiados y de otras formas de desplazamiento involuntario en la Comunidad de Estados Independientes y los Estados Bálticos ha venido suscitando creciente preocupación. En consecuencia, junto con las consultas sobre la resolución 48/113, el ACNUR ha emprendido una iniciativa para promover y elaborar una estrategia global a fin de abordar la situación en esa región.

29. Sobre la base de iniciativas regionales anteriores, la Oficina ha propuesto una serie de consultas que culminarán con una conferencia internacional sobre la región en 1995. En las deliberaciones futuras sobre la resolución 48/113 de la Asamblea General habrá que tener en cuenta esa iniciativa regional, que se ajusta a la preferencia expresada en la mayor parte de las respuestas recibidas de los gobiernos y las organizaciones consultados respecto de la resolución.

Coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas

30. Cabe señalar que los problemas relacionados con el desplazamiento de población que incluye a refugiados, personas desplazadas en el plano interno y repatriados también se abordan en el marco del Comité Permanente entre organismos establecido en atención a la resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991. Ese Comité ha establecido un equipo de tarea entre organismos sobre personas desplazadas en el plano interno. El objetivo es determinar medios para que la comunidad internacional proporcione asistencia y apoyo humanitarios en forma oportuna y rápida a los países afectados por desplazamientos internos. En ese contexto, se tiene en cuenta el carácter complementario de los mandatos y la especialización de las organizaciones pertinentes que prestan asistencia humanitaria y protección a las personas desplazadas en el plano interno.

-----