



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/50/414
7 de septiembre de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo período de sesiones
Tema 111 del programa provisional*

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

Examen y estudio generales de los problemas de los
refugiados, los repatriados, las personas desplazadas
y los movimientos migratorios conexos

Informe del Secretario General

I. INTRODUCCIÓN

1. El 23 de diciembre de 1994, en su cuadragésimo noveno período de sesiones, la Asamblea General aprobó la resolución 49/173, titulada "Examen y estudio generales de los problemas de los refugiados, los repatriados, las personas desplazadas y los movimientos migratorios conexos".

2. En dicha resolución, la Asamblea General reafirmó la necesidad de que la comunidad internacional estudiara planteamientos generales para la coordinación de las medidas con respecto a los refugiados, los repatriados, las personas desplazadas y los movimientos migratorios conexos. La Asamblea pidió a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados que, en consulta con los Estados interesados y en coordinación con las organizaciones intergubernamentales, regionales y no gubernamentales competentes, siguiera examinando planteamientos regionales generales para hacer frente a los problemas de los refugiados y las personas desplazadas. Asimismo pidió a la Alta Comisionada que siguiera tratando de promover y establecer un proceso preparatorio que culminara con la celebración, en 1996 a más tardar, de una conferencia regional destinada a examinar los problemas de los refugiados, las personas desplazadas, otros emigrantes involuntarios y los repatriados en los

* A/50/150.

países de la Comunidad de Estados Independientes y Estados vecinos afectados, e instó a los Estados y a las organizaciones intergubernamentales, regionales y no gubernamentales competentes a que apoyaran ese proceso, incluidas las medidas complementarias. Por último, la Asamblea pidió al Secretario General que le presentara en su quincuagésimo período de sesiones un informe sobre la aplicación de la resolución 49/173.

II. INICIATIVAS REGIONALES DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS

3. Con el incremento del número de personas que tienen necesidad reconocida de protección internacional registrado desde la creación del ACNUR, el ámbito de las actividades del ACNUR ha evolucionado desde un enfoque basado fundamentalmente en la reacción, que se centraba principalmente en la prestación de protección y asistencia en países de asilo, hasta un enfoque en el cual la protección constituye la base de una estrategia de prevención, preparación y soluciones, prestando atención creciente a las actividades en los países de origen.

4. En los últimos años el ACNUR ha destacado la importancia de esos planteamientos generales y ha puesto en marcha diversas iniciativas orientadas a la adopción de medidas en respuesta a problemas regionales. Entre esas iniciativas destacan la Conferencia Internacional sobre Asistencia a los Refugiados en África, la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos y el Plan General de Acción para los Refugiados Indochinos. En febrero de 1995 el ACNUR organizó una conferencia regional sobre asistencia a los refugiados y las personas desplazadas en la región de los Grandes Lagos, que se celebró en Bujumbura. La Conferencia adoptó un plan de acción que consagra un enfoque integrado de carácter político, humanitario y de desarrollo para resolver el problema de los refugiados y las personas desplazadas en la región.

5. En 1995 la Alta Comisionada puso en marcha una iniciativa para promover y elaborar una estrategia general y concertada con miras a hacer frente a los problemas que afectan a los refugiados, las personas desplazadas y los movimientos migratorios en la región de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). El ACNUR ha propuesto e iniciado una serie de consultas y reuniones técnicas centradas en la región, como parte de un proceso que debería conducir a un acuerdo relativo a un programa de acción amplio y al establecimiento de un marco de aplicación.

III. PROMOCIÓN Y ESTABLECIMIENTO DE UN PROCESO PREPARATORIO QUE CULMINE CON LA CELEBRACIÓN DE UNA CONFERENCIA REGIONAL SOBRE LOS PROBLEMAS DE LOS REFUGIADOS, LAS PERSONAS DESPLAZADAS, OTROS EMIGRANTES INVOLUNTARIOS Y LOS REPATRIADOS EN LOS PAÍSES DE LA CEI Y ESTADOS VECINOS AFECTADOS

6. Tras la aprobación por la Asamblea General de la resolución 48/113, el 20 de diciembre de 1993, relativa a la convocación de 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, el ACNUR

ha venido celebrando consultas desde comienzos de 1994 con gobiernos de los países de la CEI, gobiernos de países vecinos y de otros países interesados y organizaciones internacionales, en especial la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), a fin de determinar la procedencia de esa iniciativa.

7. En virtud de la resolución 49/173 de la Asamblea General, el ACNUR recibió el mandato de iniciar un proceso con participación de un gran número de entidades de la comunidad internacional, en particular gobiernos y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales internacionales y regionales, así como organismos de desarrollo e instituciones financieras para la preparación de una conferencia regional. En la actualidad el ACNUR colabora estrechamente con la OIM y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE. Las tres organizaciones sienten la misma preocupación ante la magnitud y complejidad de los problemas actuales y potenciales relacionados con la migración y los refugiados en la CEI y en los Estados vecinos. Asimismo, reconocen la complementariedad de sus mandatos, enfoques y procedimientos.

8. Con objeto de preparar las reuniones preliminares y la propia conferencia, en enero de 1995 las tres organizaciones establecieron en el ACNUR una secretaría conjunta por un período de 15 meses. La secretaría persigue los siguientes objetivos:

a) Orientar el proceso preparatorio de la conferencia sobre la CEI mediante la celebración de consultas y negociaciones con las partes afectadas, en estrecha cooperación con gobiernos y organizaciones internacionales interesados;

b) Proporcionar a ese proceso apoyo en forma de asistencia de tipo logístico y administrativo y en materia de traducción, interpretación, suministros y documentación, así como participar en la conferencia y las reuniones;

c) Coordinar la preparación de estudios e informes de expertos sobre cuestiones pertinentes;

d) Desempeñar todas las funciones conexas de información pública.

9. El ACNUR y la OIM lanzaron el 20 de enero de 1995 un llamamiento conjunto en nombre de la secretaría de la conferencia. Los gastos globales presupuestados para el ACNUR en relación con las reuniones y la conferencia durante el período comprendido entre el 1º de enero de 1995 y el 31 de marzo de 1996 ascienden a 748.000 dólares. Para sufragar los gastos de la OIM se necesita una contribución de 384.476 dólares.

10. Entre diciembre de 1994 y agosto de 1995 se celebraron en Ginebra seis reuniones oficiosas de un grupo de orientación, compuesto de representantes de gobiernos afectados e interesados y de organizaciones internacionales, con vistas a encarrilar el proceso preparatorio. Entre las primeras tareas del grupo de orientación figuraban la concreción de los objetivos del proceso y la preparación de la primera reunión de expertos.

11. En febrero, marzo y abril de 1995 se celebró una serie de consultas nacionales en Ucrania, Belarús y la República de Moldova. La primera consulta regional tuvo lugar en marzo en Kirguistán para las cinco repúblicas de Asia central. También se han celebrado consultas en Armenia, Azerbaiyán y Georgia y en los Estados Bálticos.

12. A la primera reunión de expertos, celebrada los días 18 y 19 de mayo de 1995 en Ginebra, asistieron los siguientes países y organizaciones internacionales:

CEI: Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Federación de Rusia, Georgia, Kazakstán, Kirguistán, República de Moldova, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania;

Otros Estados interesados: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, China, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Letonia, Noruega, Países Bajos, Pakistán, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, Rumania, Suecia, Suiza, Turquía;

Órganos y organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones e instituciones internacionales: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Comité Internacional de la Cruz Roja, Consejo de Europa, Departamento de Asuntos Humanitarios de la Secretaría de las Naciones Unidas, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, International Centre for Migration Policy Development, Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Oficina Internacional del Trabajo, Organización Internacional para las Migraciones, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa/Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos;

Otras instituciones: Comisión Europea.

13. El cometido principal de la primera reunión de expertos era determinar las cuestiones de interés y preparar el plan de trabajo de la conferencia.

14. Se determinó que los tipos de movimientos que habrían de abordarse en el proceso serían los siguientes: refugiados, personas desplazadas, reasentados, poblaciones deportadas, migración irregular, trata de migrantes, migrantes sin recursos y migración ecológica. Además, se examinaron entre otras las siguientes cuestiones generales:

a) Deficiencias de la terminología actual relativa a los refugiados y las personas desplazadas: hubo acuerdo sobre la necesidad de lograr un uso más uniforme y armonizado de la terminología tanto en la legislación nacional como en los acuerdos regionales. Se reconoció que la definición de refugiado que figura en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados podría no abarcar de forma cabal las actuales necesidades regionales. Asimismo se consideró que las normas y los criterios existentes no eran aplicables a diversos movimientos involuntarios que se estaban produciendo en la región;

b) Aplicación nacional de instrumentos internacionales: se reconoció que existe un desfase entre los instrumentos internacionales y su aplicación en el plano nacional: la falta de aplicación efectiva de obligaciones internacionales

se debe a dificultades económicas, sociales y políticas inherentes al proceso de transición. Deberían proporcionarse servicios de asesoramiento técnico y orientación apropiada, en especial para ayudar a establecer estructuras administrativas adecuadas;

c) Preparación para situaciones de emergencia: se percibió la necesidad de contar con planes para situaciones de emergencia y de establecer una estructura adecuada para la recepción y prestación de socorro a los refugiados y las personas desplazadas;

d) Enfoque regional armonizado: se reconoció la necesidad de que se adopte y aplique posteriormente un enfoque regional armonizado en lo que se refiere a las medidas preventivas, la gestión de las crisis que plantean los desplazamientos y a los mecanismos de distribución de la carga. Asimismo se consideró que debería emplearse un enfoque unificado para las actividades de promoción y capacitación, incluida la organización de conferencias y seminarios a nivel regional y subregional;

e) Causas básicas: se propuso que se emprendiera un estudio en profundidad de las causas básicas del desplazamiento de personas en la región. En ese estudio deberían abordarse asimismo las consecuencias psicológicas del desplazamiento en la población;

f) Sistemas administrativos: se reconoció que muchos países en la región necesitan asistencia para reforzar sus sistemas administrativos a fin de poder hacer frente a los problemas relativos a la migración;

g) Cooperación: se reconoció la necesidad de la cooperación entre los propios Estados, entre las organizaciones internacionales y en el marco más amplio de la comunidad internacional.

15. En la reunión de expertos se presentó un proyecto de plan de trabajo que se perfeccionó luego a la luz de las observaciones recibidas por la secretaría. El plan estaba estructurado de la siguiente manera: entre julio y septiembre de 1995 debía celebrarse una serie de reuniones subregionales, en las cuales los representantes de los países analizarían los problemas identificados en la primera reunión de expertos; estaba prevista la celebración en noviembre de 1995 de una segunda reunión de expertos, en la que se examinarían posibles soluciones sobre la base de las conclusiones de las reuniones subregionales y de la información aportada por el sector no gubernamental; paralelamente se convocaría un comité de redacción para empezar a elaborar una declaración de principios y un programa de acción; la celebración de una tercera reunión de expertos se fijó provisionalmente para diciembre de 1995; una conferencia preparatoria y la conferencia propiamente dicha se celebrarían, según lo previsto, en el primer trimestre de 1996. El grupo de orientación al que se ha aludido en el párrafo 10 supra continuaría reuniéndose en Ginebra periódicamente durante todo el proceso.

16. Las dos primeras reuniones subregionales se celebraron en Tbilisi (Georgia) el 10 y el 11 de julio, para la región transcaucásica, y en Ashgabat (Turkmenistán) el 27 de julio, para las repúblicas de Asia central. Los participantes en esas reuniones examinaron y debatieron la terminología existente y convinieron en un conjunto común de términos que se emplearían para

/...

definir las diversas categorías de personas que se desplazan dentro de la región. Se analizaron detenidamente los efectos del desplazamiento de población y se evaluaron las medidas adoptadas a nivel gubernamental para hacer frente al problema. Por último, se examinaron las cuestiones de la preparación para situaciones de emergencia, la alerta temprana, la gestión de la migración, la repatriación y la reintegración.

17. El objetivo general del proceso iniciado en 1994 es proporcionar un foro amplio y abierto para que la comunidad internacional, y especialmente los países afectados, pueda reconocer, examinar y discutir todos los movimientos de población que se están produciendo en la CEI y en la región vecina en un contexto humanitario y sin connotaciones políticas. Además, el objetivo principal del proceso consistiría en concebir una estrategia integrada para la región, por medio de la elaboración de una declaración de principios y un programa de acción. A largo plazo, debería llegarse a un compromiso común sobre los deberes y las responsabilidades de cada una de las partes afectadas. Esto se plasmaría en un marco de responsabilidad que allanaría el camino para hallar soluciones duraderas a los problemas existentes y para la prevención de los problemas potenciales. El plan, adoptado y apoyado por la comunidad internacional, permitiría a los países hacer frente a los problemas de migración que se plantean en la región de la CEI.

18. Los beneficiarios principales y últimos de ese esfuerzo son todas las personas necesitadas de la protección y asistencia del ACNUR en la región de la CEI, así como las personas de las que se ocupa la OIM.

19. El proceso relativo a la conferencia sobre la CEI debería contribuir a fortalecer la cooperación institucional no sólo entre organizaciones gubernamentales internacionales y regionales, sino también con organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los desplazamientos de población en la CEI y países vecinos. Por ello se ha acogido con satisfacción la colaboración iniciada por el Consejo Internacional de Entidades Benéficas, la Consulta Europea sobre Refugiados y Exiliados, el Open Society Institute y otras organizaciones no gubernamentales activas en la región y se ha pedido a la secretaría de la CEI que asegure el establecimiento de vínculos entre los procesos intergubernamental y no gubernamental.

20. La secretaría de la conferencia sobre la CEI ha mantenido plenamente informada a la comunidad de organizaciones no gubernamentales mediante la celebración de sesiones informativas en cada fase del proceso. Además, se había previsto la organización de una reunión en octubre de 1995 con objeto de examinar posibles soluciones con las organizaciones no gubernamentales, estudiosos del tema y otros agentes independientes. Las conclusiones de la reunión debían presentarse a la segunda reunión de expertos. Atendiendo a la sugerencia formulada por el Open Society Institute de que se organizaran consultas sobre el terreno con organizaciones no gubernamentales locales e internacionales que desarrollan actividades en la región, se celebraron reuniones con organizaciones no gubernamentales locales en Tbilisi y Moscú en julio de 1995. Durante el último trimestre de 1995 estaba previsto que se celebraran reuniones similares en Almaty, Kiev y Novosibirsk.

IV. MEDIDAS CONCRETAS ADOPTADAS POR OTRAS ORGANIZACIONES EN
APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 49/173 DE LA ASAMBLEA GENERAL

21. Durante la preparación del presente informe, el ACNUR dirigió una carta el 19 de junio de 1995 a las organizaciones internacionales que han participado activamente en el proceso relativo a la Conferencia sobre la CEI para pedirles que proporcionaran información relativa a las medidas concretas que pudieran haber adoptado en aplicación de la resolución 49/173 de la Asamblea General.

22. Hasta el 15 de julio de 1995, habían proporcionado información sobre las medidas concretas adoptadas las siguientes organizaciones e instituciones internacionales: el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas y el Departamento de Asuntos Humanitarios de la Secretaría de las Naciones Unidas, la Comisión Económica para Europa y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

23. En su respuesta, el Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas observó que había sido designado para coordinar la preparación del informe solicitado por la Asamblea General en su resolución 49/127, en la que se pidió al Secretario General que "prepare, en consulta con todos los Estados y las organizaciones internacionales y regionales pertinentes, un informe sobre la migración internacional y el desarrollo, en el que se traten aspectos relacionados con los objetivos y las modalidades de la celebración de una conferencia de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo". En el informe¹, que fue examinado por el Consejo Económico y Social en su período de sesiones de 1995, se indica que los gobiernos que están a favor de celebrar una conferencia internacional sobre la migración internacional y el desarrollo concuerdan por lo general en la necesidad de que en dicha conferencia se consideren todos los tipos de migrantes, incluidos los refugiados. Las actividades que se están llevando a cabo con miras a promover y establecer el proceso preparatorio para la celebración de una conferencia regional, como se pidió en la resolución 49/173, constituirían, según el Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas, una contribución crucial a una conferencia más general, si llegara a convocarse una.

24. El Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas participa activamente en el proceso relativo a la conferencia sobre la CEI y le presta su apoyo. Entre las gestiones que lleva a cabo con miras a dar un enfoque amplio al problema de los refugiados, los desplazados internos y otros movimientos migratorios figura el reforzamiento de las capacidades de prevención de conflictos y de alerta temprana. En la actualidad están examinándose enfoques regionales para la región del Cáucaso.

25. El Departamento de Asuntos Humanitarios ha participado activamente en las reuniones preparatorias del proceso relativo a la conferencia sobre la CEI, incluidas las reuniones del grupo de orientación y las reuniones subregionales celebradas en Tbilisi y Ashgabat. A nivel operacional, en abril de 1994 el Departamento de Asuntos Humanitarios hizo un llamamiento interinstitucional unificado para Tayikistán para el año 1995. El llamamiento reflejaba los planes del ACNUR de poner fin a sus actividades de socorro en diciembre de 1995. En mayo de 1994 se hizo un llamamiento similar para el Cáucaso. Como resultado de

la situación de emergencia en Chechenia (Federación de Rusia), el Departamento de Asuntos Humanitarios lanzó en marzo de 1995 un llamamiento unificado de las Naciones Unidas en apoyo de las personas desplazadas.

26. La secretaría de la Comisión Económica para Europa participa principalmente en la supervisión de los movimientos internacionales de población y en la realización de investigaciones sobre las causas y consecuencias de dichos movimientos. En la actualidad está llevando a cabo estudios detallados de la migración internacional en Lituania, Polonia y Ucrania, cuyos resultados debían publicarse en 1996.

27. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento participó en la primera reunión de expertos y apoya plenamente las actividades que están llevando a cabo el ACNUR y otros organismos en aplicación de la resolución 49/173 de la Asamblea General.

Notas

¹ E/1995/69.
