



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.9/1997/5
10 de enero de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN DE POBLACIÓN Y DESARROLLO
30º período de sesiones
24 a 28 de febrero de 1997
Tema 4 del programa provisional*

MEDIDAS COMPLEMENTARIAS DE LAS RECOMENDACIONES DE
LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACIÓN Y
EL DESARROLLO: MIGRACIÓN INTERNACIONAL

Actividades de las organizaciones intergubernamentales y no
gubernamentales en materia de migración internacional

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe ha sido preparado de conformidad con el mandato de la Comisión de Población y Desarrollo y su programa de trabajo multianual de orientación temática, que el Consejo Económico y Social aprobó en su resolución 1995/55. En el informe se resume información sobre migración internacional reunida mediante correspondencia y cuestionarios enviados a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para evaluar los progresos logrados en la consecución de las metas del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El informe contiene también un resumen de las actividades realizadas por el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente y por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en colaboración con organizaciones no gubernamentales para buscar soluciones a los problemas de los refugiados.

* E/CN.9/1997/1.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 6	3
I. ACTIVIDADES DE LAS ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES	7 - 32	4
A. Consejo de Europa	8 - 19	4
B. Organización Internacional para las Migraciones	20 - 27	6
C. Organización Islámica para la Educación, la Ciencia y la Cultura	28 - 29	9
D. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos	30 - 32	9
II. ACTIVIDADES DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES	33 - 67	10
A. Características y programas de las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de la migración internacional	39 - 50	11
B. Aplicación de los objetivos y las recomendaciones para la adopción de medidas incluidos en el capítulo X del Programa de Acción	51 - 60	14
C. Prioridades de las organizaciones no gubernamentales	61 - 66	17
D. Conclusión	67	19
III. ORGANISMO DE OBRAS PÚBLICAS Y SOCORRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS DE PALESTINA EN EL CERCAÑO ORIENTE (OOPS): COOPERACIÓN CON LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES	68 - 71	19
IV. EL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS Y LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES: BÚSQUEDA DE SOLUCIONES PARA EL DESPLAZAMIENTO	72 - 94	20
A. Búsqueda de un nuevo contexto	75 - 78	21
B. El proceso de asociación para la acción	79 - 81	22
C. Medidas complementarias y aplicación de la Asociación para la Acción	82 - 93	23
D. Conclusión	94	26

INTRODUCCIÓN

1. En el Programa de Acción aprobado en 1994 por la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se reconoce la importancia de las contribuciones de las organizaciones no gubernamentales a las actividades en materia de población y desarrollo a todos los niveles¹. También se subraya que es esencial lograr una colaboración eficaz entre los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales para hacer frente a los problemas que se plantean en las esferas de la población y el desarrollo.

2. El presente informe sobre las actividades realizadas por las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales para aplicar el Programa de Acción se ha preparado de conformidad con el mandato de la Comisión de Población y Desarrollo y su programa de trabajo multianual de orientación temática aprobado por el Consejo Económico y Social en su resolución 1995/55. El tema para 1997 es "Medidas complementarias de las Recomendaciones de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo: migración internacional, con especial referencia a la relación entre la migración y el desarrollo y a las cuestiones de género y la familia".

3. La información utilizada para preparar el informe se reunió mediante cartas y cuestionarios enviados a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Se enviaron cartas solicitando información sobre las actividades relacionadas con la aplicación del Programa de Acción en la esfera de la migración internacional a las organizaciones intergubernamentales que estuvieron representadas en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. Aunque varias organizaciones intergubernamentales contestaron las cartas, sólo cuatro proporcionaron información sobre actividades específicamente relacionadas con la migración internacional. En el capítulo I se presenta la información enviada por estas organizaciones.

4. En la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo participó gran número de organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, sólo unas pocas mencionaron el problema de la migración internacional y otras cuestiones conexas entre sus esferas de interés. A fin de reunir más información sobre estas actividades, se obtuvieron otras listas de organizaciones no gubernamentales que desarrollan actividades vinculadas con la migración internacional por conducto del Consejo Internacional de Entidades Benéficas, una confederación de organizaciones de voluntarios con sede en Ginebra (Suiza). La información utilizada para preparar el capítulo II se obtuvo mediante cuestionarios enviados a 282 organizaciones no gubernamentales de todas las regiones del mundo. Se pidió a las organizaciones a las que se enviaron los cuestionarios que copiaran los formularios y los enviaran a otras organizaciones que desarrollan actividades similares. Se recibieron 105 respuestas. En consecuencia, el capítulo II es un resumen de las actividades y problemas recientes de las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de la migración internacional y describe las actividades que han realizado para aplicar el Programa de Acción.

5. Desde su creación en 1950, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente ha trabajado en colaboración con organizaciones no gubernamentales para prestar servicios a los refugiados palestinos. Actualmente el OOPS trabaja con más de 50 organizaciones nacionales o internacionales y unas 250 organizaciones no

gubernamentales locales. El capítulo III es un resumen de la labor del OOPS con las organizaciones no gubernamentales.

6. Hace mucho tiempo que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y las organizaciones no gubernamentales cooperan en la búsqueda de soluciones a los problemas de las personas desplazadas. Desde su creación en 1951, la colaboración con las organizaciones no gubernamentales ha sido parte integrante de las actividades del ACNUR. Al aumentar la complejidad y magnitud del problema de los refugiados y las necesidades de asistencia, también ha aumentado el número de organizaciones no gubernamentales que trabajan con el ACNUR y la diversidad de sus esferas de actividad. En 1995, unas 450 organizaciones no gubernamentales trabajaban con el ACNUR en calidad de asociados en la ejecución². El Capítulo IV, preparado por el ACNUR, es un resumen de la importante tarea realizada por el ACNUR con las organizaciones no gubernamentales.

I. ACTIVIDADES DE LAS ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES

7. Cuatro de las organizaciones intergubernamentales a las que se consultó proporcionaron información sobre actividades desarrolladas en la esfera de la migración internacional: el Consejo de Europa, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Islámica para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

A. Consejo de Europa

8. Hace mucho que el Consejo de Europa, una organización dedicada a la promoción de los derechos humanos y de la justicia social se ha estado ocupando de la situación de los migrantes en sus Estados miembros³. En algunas de las convenciones más importantes del Consejo de Europa, como la Carta Social Europea y la Convención europea sobre la condición jurídica de los trabajadores migrantes, figuran disposiciones de gran trascendencia en esa esfera. Además, el Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria aprobaron a lo largo de los años una serie de recomendaciones para orientar la política en la materia. Más recientemente, la labor del Consejo se ha centrado en la integración de los inmigrantes y de las poblaciones de origen inmigrante a las sociedades de acogida y al desarrollo de buenas relaciones comunitarias en las sociedades multiétnicas.

9. En su Quinta Conferencia, celebrada en Atenas en noviembre de 1993, los Ministros europeos encargados de las cuestiones de migración pidieron al Comité Europeo sobre las Migraciones, el principal órgano intergubernamental del Consejo de Europa responsable de las cuestiones de migración, que realizara un examen de la aplicación de las políticas de relaciones comunitarias en los Estados miembros. Los resultados del examen se presentaron a los Ministros encargados de las cuestiones de migración en la Sexta Conferencia, celebrada en Varsovia en junio de 1996.

10. Mediante el proyecto denominado "Integrar a los inmigrantes promoviendo la igualdad de oportunidades" se procuró alentar la integración de los migrantes y de las poblaciones de origen inmigrante y asegurar que tuvieran las mismas

oportunidades. Se elaboraron directrices prácticas en esferas como el acceso de los inmigrantes al mercado laboral, a la vivienda y a los servicios de seguridad social, el reconocimiento de los derechos culturales de los inmigrantes, etc., para su utilización por los gobiernos y otros interesados en las cuestiones relativas a la integración. El Grupo de especialistas sobre igualdad de oportunidades preparó un informe final sobre el proyecto en su conjunto y lo presentó en la sexta Conferencia Ministerial ya mencionada en la que se puso en marcha un nuevo proyecto de integración denominado "Tensiones y tolerancia; la construcción; en toda Europa, de comunidades mejor integradas".

11. Entre las actividades realizadas por el Comité Europeo sobre las Migraciones cabe mencionar las relacionadas con la migración temporal con fines de empleo y de capacitación. El Comité aprobó un informe sobre este tema, directrices para la protección jurídica de migrantes temporales y comentarios sobre estas cuestiones. Sigue ejecutándose un proyecto de repatriación iniciado tras los cambios políticos que ocurrieron en Europa central y oriental.

12. Otro proyecto llevado a cabo conjuntamente por el Comité Europeo sobre Migraciones y el Comité permanente para la igualdad entre el hombre y la mujer se ocupa de las migraciones, la diversidad cultural y la igualdad entre el hombre y la mujer.

13. En 1994, el Comité de Ministros decidió que el Comité Europeo sobre Migraciones y el Comité Especial de Expertos sobre los aspectos jurídicos relativos al asilo territorial, los refugiados y los apátridas celebraran una reunión conjunta anual a fin de intercambiar opiniones sobre las tendencias y las políticas en materia de migraciones en toda Europa y formular propuestas de trabajo en esa esfera. En noviembre de 1995 y abril de 1996 se celebraron dos de estas reuniones. Se señaló que, puesto que otros órganos internacionales también estaban desarrollando una cooperación eficaz en lo que respecta al control de las fronteras y los problemas de la migración ilegal, los órganos del Consejo de Europa podrían centrar sus actividades en los aspectos más generales de las corrientes y las políticas migratorias, como la necesidad de considerar en forma integral los fenómenos migratorios que afectan a Europa, lo que suponía examinar sus causas básicas y las políticas de integración y definir principios que permitan ordenar las corrientes migratorias hacia Europa y dentro de ella.

14. El Comité Especial de Expertos sobre los Aspectos Jurídicos relativos al asilo territorial, los refugiados y los apátridas también está tratando de encontrar formas concretas de armonizar las normas y prácticas aplicadas en Europa en materia de asilo. Su programa actual comprende los temas siguientes: el concepto de tercer país seguro, desde la perspectiva de los terceros países; el derecho de apelación de las personas cuya solicitud de asilo ha sido denegada; y la devolución de las personas cuya solicitud de asilo ha sido denegada.

15. Puede considerarse que la labor que realiza el Consejo de Europa para garantizar la seguridad democrática y el pleno respeto de los derechos humanos, en especial los derechos de las minorías, y mejorar las condiciones socioeconómicas de los países de Europa central y oriental donde se originan las corrientes migratorias, constituye una contribución importante para la eliminación de las causas básicas de las migraciones en Europa.

16. Cabe al Comité Europeo de Población la responsabilidad de analizar la situación y las tendencias demográficas de los Estados miembros, con inclusión de las migraciones internas e internacionales. El Comité publica todos los años un informe "Actualizado sobre la situación demográfica en Europa", que proporciona datos estadísticos básicos, entre los que cabe mencionar datos sobre los movimientos migratorios, las poblaciones de origen extranjero y las cifras netas resultantes de las corrientes migratorias.

17. Del 15 al 17 de octubre de 1996, en Palma de Mallorca, se celebró una Conferencia Mediterránea sobre Población, Migraciones y Desarrollo, auspiciada por el Comité Europeo de Población. La Conferencia tenía por objeto promover el diálogo entre Europa y los estados del Mediterráneo meridional y oriental sobre temas como las tendencias demográficas y sus consecuencias en el mediano y el largo plazo; las corrientes migratorias hacia Europa, sus causas básicas, su desarrollo y sus repercusiones en los países de origen y en los países de destino; la relación entre el desarrollo económico y la emigración; y el papel y la eficacia de la cooperación y la acción coordinada.

18. Desde 1994, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha aprobado una serie de recomendaciones y resoluciones relativas a los migrantes, los refugiados y las políticas migratorias que se refieren a temas como el derecho de asilo; la cooperación en la cuenca mediterránea; la situación de las inmigrantes en Europa; la situación humanitaria de los refugiados y las personas desplazadas en Armenia y Azerbaiyán; los migrantes, las minorías étnicas y los medios de difusión; los refugiados de Europa central y oriental y las personas de esos países que solicitan asilo; la situación humanitaria y las necesidades de los refugiados, las personas desplazadas y otros grupos vulnerables en los países de la ex Yugoslavia; la situación humanitaria y las necesidades de las poblaciones desplazadas kurdas del Iraq; los europeos que viven en el extranjero; y la situación de la minoría étnica alemana en la ex Unión Soviética.

19. Una de las tareas más importantes del Congreso de Autoridades Locales y Regionales de Europa, un órgano consultivo que representa a las autoridades locales y regionales, es promover la democracia local en los países de Europa central y oriental y la cooperación transfronteriza e interregional, contribuyendo de este modo a la seguridad democrática de Europa.

B. Organización Internacional para las Migraciones

20. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha destacado de manera sistemática la necesidad y la importancia de la cooperación internacional para resolver la problemática actual y futura de la migración. El alcance y la calidad del Programa de Acción, así como el amplio consenso internacional que suscitó, lo han convertido en hito y punto de referencia en el debate relativo a la migración.

21. Por consiguiente, sus objetivos y recomendaciones para la adopción de medidas, en particular los que figuran en el capítulo X, se tomaron en cuenta en el proceso de planificación estratégica de la OIM. En él queda plasmada de manera explícita la relación entre el plan estratégico de la OIM y el Programa de Acción: los diversos elementos de la declaración de objetivos de la OIM y

los nueve objetivos estratégicos establecidos para la Organización están relacionados con párrafos concretos del Programa de Acción⁴.

22. La OIM divide su labor en cuatro categorías amplias de actividades del programa: migración humanitaria; migración para el desarrollo; cooperación técnica; y debate, investigación e información sobre la migración. Cada una de ellas comprende una serie de actividades del programa de la OIM y todas corresponden a distintas secciones del Programa de Acción.

23. En lo que se refiere a la migración humanitaria, la OIM, en colaboración con otras organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales internacionales y con los Estados, ha seguido participando en los intentos de ayudar a las poblaciones forzadas a desplazarse. En concreto, esta ayuda ha incluido actividades como el traslado de personas a lugares seguros y el suministro de asistencia a su llegada, así como la organización de la asistencia médica en el extranjero a los heridos que no la hubieran podido recibir in situ y del reasentamiento en terceros países bien de manera temporal, bien permanente. La migración de regreso es otro importante componente de las actividades humanitarias de la OIM, que está organizando el regreso voluntario de manera segura y digna de los migrantes que no pueden permanecer en el lugar donde se encuentran, principalmente personas a quienes se ha denegado la solicitud de asilo, pero cada vez más también personas que han sido introducidas en el país por traficantes y otras personas desamparadas que tratan de migrar por vías irregulares. La OIM ha complementado sus actividades operacionales con intentos de promover el diálogo entre los países de origen, de destino y de tránsito que se enfrentan a la dura realidad y a los problemas humanitarios de las corrientes de migrantes cada vez más irregulares, con el fin de alcanzar tanto soluciones de colaboración como, lo que es más importante, de prevención. Por último, la reunificación familiar es un tercer componente importante de las actividades humanitarias tradicionales de la OIM en materia de migración.

24. Durante varios decenios, la OIM ha llevado a cabo programas fundados en la idea de que la migración, en particular de personas muy cualificadas, puede promover el desarrollo económico y social. En algunos programas se seleccionaban inmigrantes con tipos de formación profesional que escaseaban en los países en desarrollo. No obstante, más recientemente, el programa de la OIM se ha centrado en el regreso de los ciudadanos de países en desarrollo que se han capacitado en el extranjero y que podrían contribuir al desarrollo nacional. En África y América Latina hay en marcha programas importantes de este tipo y en Asia se están realizando pequeñas actividades piloto. Paralelamente a estos programas de migración prolongada o de establecimiento permanente, la OIM también ha estudiado nuevas maneras de aprovechar la formación profesional de los ciudadanos expatriados en el proceso de desarrollo de su país de origen por medio de programas de migración temporal y de otros sistemas.

25. En los últimos años ha aumentado la cooperación técnica, sobre todo gracias a los cambios experimentados por la Europa central y occidental y a sus consecuencias en las corrientes de migración tanto intra como interregional. La función de la OIM ha consistido en brindar asesoría técnica y capacitación, así como en propiciar oportunidades de compartir experiencias y métodos prácticos de gestión de la migración entre los Estados y con otras organizaciones internacionales, centrándose en la consolidación de la capacidad para elaborar y aplicar políticas adecuadas de migración. Ello constituye un importante

componente del plan de ejecución conjunto elaborado por la OIM y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) como seguimiento de la Conferencia regional sobre los problemas de los refugiados, las personas desplazadas, otros emigrantes involuntarios y los repatriados en los países de la Comunidad de Estados Independientes y Estados vecinos afectados (Conferencia de la CEI sobre Refugiados y Migrantes) (Ginebra, 30 y 31 de mayo de 1996), organizada conjuntamente por el ACNUR, la OIM y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

26. La OIM ha alentado el debate sobre la migración en el plano intergubernamental por medio de reuniones de trabajo, seminarios y conferencias sobre cuestiones como el tráfico de migrantes, el respeto de los derechos y la dignidad de los migrantes, la migración y el medio ambiente y la dinámica de la emigración en los países en desarrollo. Esta última cuestión, que es objeto de un proyecto de investigación de cuatro años realizado con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, tiene una particular importancia en el Programa de Acción. Otra investigación reciente versa sobre la trata de mujeres y refleja las prioridades del Programa de Acción y el creciente interés de la propia OIM en las cuestiones de género relacionadas con la migración, como pone de manifiesto la creación en 1995 de un Grupo de Trabajo sobre cuestiones de género⁵. La información - en particular la divulgación de información a personas que tienen intención de migrar - es un ámbito en el cual la OIM ha adquirido considerable experiencia en los últimos años. En respuesta a las crecientes corrientes de migrantes irregulares de Albania a Rumania, por ejemplo, la OIM organizó programas cuyo objetivo era responder las preguntas de los posibles migrantes (por medio de publicaciones y de programas de radio con participación telefónica de los oyentes) y dar a conocer la realidad y los riesgos de la migración irregular. Como parte de la prevención de la migración irregular, la OIM ha destacado la necesidad de que los Estados de destino creen programas de inmigración que tengan mejor en cuenta la demanda de mano de obra que actualmente se está atendiendo mediante la migración clandestina y de que esos programas se den a conocer al mismo tiempo que las medidas de control de los migrantes irregulares. Por último, en el ámbito de la información, la OIM ha creado una página sobre la migración en la World Wide Web (<http://www.iom.ch>), diseñada para que sirva a la vez de fuente primaria de información sobre migración (legislación, estructuras administrativas, reuniones, publicaciones, etc.) y de nexos con otras páginas de la red relacionadas con la migración.

27. La declaración de objetivos de la OIM, que se basa en el principio de que la migración ordenada y digna beneficia a los migrantes y a la sociedad, resume el motivo por el cual la Organización continúa dedicando un esfuerzo considerable a impulsar el Programa de Acción. Los cuatro ámbitos de actuación específicos establecidos en la declaración de objetivos - asistencia operacional, fomento de la comprensión de esta materia, promoción del desarrollo social y económico por medio de la migración y defensa de la dignidad humana y del bienestar de los migrantes - son también parte integrante del Programa de Acción y proporcionan una base sólida al compromiso institucional de la OIM de llevar al plano de la acción concreta el consenso internacional que se alcanzó en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo.

C. Organización Islámica para la Educación, la Ciencia y la Cultura

28. Una de las consecuencias de la migración, la formación de comunidades de emigrantes musulmanas en países no islámicos, atañe directamente a la Organización Islámica para la Educación, la Ciencia y la Cultura (ISESCO). La ISESCO brinda asistencia a estas comunidades para preservar su identidad y la cultura y el patrimonio del islam. El objetivo de esas actividades es ofrecer a los niños musulmanes información sobre la cultura y la vida islámicas, ofreciéndoles así la oportunidad de comprender de una manera equilibrada su cultura y la del país en que residen, con el fin de fomentar la participación positiva sobre la base de la comprensión mutua.

29. Las actividades de la ISESCO incluyen el suministro de libros y publicaciones de referencia a los centros culturales islámicos; la celebración de sesiones de capacitación en lengua árabe y cultura islámica en escuelas y centros islámicos de países no islámicos; la concesión de becas a hijos de emigrantes para que estudien en universidades de todo el mundo; la preparación de programas de estudios para la enseñanza de la lengua árabe y de los principios del islam a los hijos de emigrantes musulmanes; y la producción de material audiovisual destinado a transmitir el pensamiento, la cultura y la civilización islámica a las comunidades musulmanas.

D. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

30. Desde hace tiempo el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) viene efectuando un seguimiento de las cuestiones relacionadas con la migración. Las actividades de los últimos años se han centrado en el examen de la relación entre migración y desarrollo y han contribuido al debate que está teniendo lugar tanto dentro de la Organización como fuera de ella. Más recientemente, se ha empezado a trabajar en el ámbito de los movimientos de población inducidos por el medio ambiente. El objetivo de esta labor es fortalecer la capacidad de los donantes y la coherencia de sus intervenciones en la migración ambiental, en particular en lo que se refiere al agua, la población y otras cuestiones ambientales. El centro de coordinación de esta labor es el Grupo de Trabajo sobre Asistencia para el Desarrollo y Medio Ambiente del Comité de Asistencia para el Desarrollo.

31. La OCDE actúa desde hace varios años en el terreno de la migración y el desarrollo económico. Una de las actividades más importantes fue la Conferencia Internacional sobre las Migraciones (Roma, marzo de 1991), organizada en colaboración con el Gobierno de Italia⁶. A esa Conferencia siguió la Conferencia sobre las Migraciones y la Cooperación Internacional (Madrid, marzo de 1993), que recibió el apoyo de los Gobiernos del Canadá y España⁷. Con ocasión de esa Conferencia se invitó a los Estados miembros a adoptar la mejor estrategia posible para reducir la migración, es decir, ayudar a los países con un gran potencial migratorio a establecer las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible y la creación de empleo. En estas conferencias se puso también de manifiesto la necesidad de examinar a fondo la relación entre libre comercio, integración económica regional y migración internacional.

32. Actualmente, la Secretaría de la OCDE, en cumplimiento de las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre migraciones está llevando a cabo una

investigación sobre las migraciones, el libre comercio y la integración económica regional centrada en tres regiones. Se celebraron seminarios sobre Europa central y oriental (Viena, 29 de febrero a 1° de marzo de 1996) y sobre la cuenca mediterránea (Atenas, 31 de octubre a 1° de noviembre de 1996). En la segunda mitad de 1997 se celebrará en la ciudad de México un tercer seminario sobre Norteamérica. A principios de 1998, una conferencia internacional estudiará los análisis regionales y los resultados de la labor en materia de migración y mercado laboral en Asia que está llevando a cabo la OCDE con el apoyo del Japón y en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁸.

II. ACTIVIDADES DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

33. El Programa de Acción afirma la importancia de la colaboración entre los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales en la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los objetivos y actividades sobre población y desarrollo. Como se puso de manifiesto en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), las organizaciones no gubernamentales están trabajando considerablemente en programas e investigaciones en los ámbitos de la población y el desarrollo y colaboran de manera estimable con los gobiernos en la promoción del Programa de Acción. En esta sección se evalúa la labor de las organizaciones no gubernamentales en el terreno de la migración internacional y se indica cómo están llevando a la práctica objetivos y recomendaciones del Programa de Acción.

34. La información utilizada para preparar esta sección se recogió mediante una encuesta de cuatro páginas, enviada en julio de 1996 a 282 organizaciones no gubernamentales de todas las regiones del mundo, en que se solicitaban descripciones de actividades recientes y de la problemática de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el ámbito de la migración internacional.

35. La lista de organizaciones no gubernamentales a las que se invitó a responder a la encuesta incluía, además de las que ya se sabía que trabajan específicamente en cuestiones de migración internacional, las que se ocupan de servicios conexos y de cuestiones relativas a los refugiados. Las direcciones procedían de una lista de organizaciones no gubernamentales acreditadas ante la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y de listas proporcionadas por el Consejo Internacional de Entidades Benéficas, una asociación de organizaciones de voluntarios. También se alentó a estas organizaciones no gubernamentales a copiar la encuesta y distribuirla a otras organizaciones que trabajaran en la materia. Por esta vía se recibió más de una docena de respuestas. Se hizo todo lo posible para recabar información tanto de las organizaciones internacionales, regionales y nacionales grandes como de organizaciones muy locales.

36. Se recibieron 105 respuestas (13 de organizaciones internacionales; 11 de África; 34 de Asia; 25 de Europa, 5 de América Latina y el Caribe; y 9 de Norteamérica; además, se recibieron ocho cartas que no iban acompañadas de cuestionarios). La mayoría de los encuestados amplió sus respuestas con descripciones breves de los programas de sus organizaciones. Algunos incluyeron documentos adicionales como folletos de promoción, informes anuales, documentos

informativos, etc. Cinco organizaciones respondieron que la encuesta no tenía relación con su trabajo. No obstante, la mayoría expresó interés en el proyecto y pidió ejemplares del informe final. Las respuestas indican que la invitación a rellenar el cuestionario fue bien recibida por muchos de los encuestados.

37. El tipo de labor desempeñada por las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los migrantes y de la migración internacional varía de manera notable entre una organización y otra. Sin embargo, la desempeñada en las diversas regiones se reproduce en grado variable en otras partes del mundo. Por lo tanto, las descripciones que se presentan en esta sección combinan las características y actividades de las organizaciones no gubernamentales que respondieron a la encuesta.

38. El estudio no sólo se interesaba por la labor de las organizaciones no gubernamentales sino que también pedía a los encuestados que indicaran cuáles consideraban los cuatro objetivos prioritarios de entre los enumerados en el capítulo X del Programa de Acción. Además, se preguntó a los encuestados si existía alguna otra cuestión relacionada con la labor en materia de migración internacional que su organización considerara debía recibir la atención de los gobiernos, los organismos intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales. Las respuestas a ambas preguntas se resumen a continuación.

A. Características y programas de las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de la migración internacional

39. En el Programa de Acción se reconoce que las organizaciones no gubernamentales participan activamente en la prestación de servicios a programas y proyectos prácticamente en todas las esferas del desarrollo socioeconómico, incluido el sector de la población. Ellas cumplen la función de nexo entre el sector público (es decir, gubernamental) y el sector privado. En el párrafo 15.2 del capítulo XV (Colaboración con el sector no gubernamental) del Programa de Acción también se señala que:

"... se reconoce con razón que los grupos no gubernamentales presentan ventajas relativas con respecto a los organismos gubernamentales, debido a una concepción y ejecución más innovadoras, flexibles y ajustadas de los programas, incluida la participación a nivel popular, y a que muy a menudo mantienen una vinculación y una interacción con unos grupos que los sectores gubernamentales tienen grandes dificultades para atender."

40. Esto se aplica desde luego a las organizaciones no gubernamentales que trabajan en la esfera de la migración internacional, las cuales proporcionan un foro para el intercambio de información, el diálogo y la cooperación entre migrantes (documentados, indocumentados y refugiados), ciudadanos, empleadores y organismos gubernamentales en los países de origen y de destino. Estas organizaciones se han establecido con la finalidad de prestar servicios a muy diversos grupos y abordar múltiples aspectos de la migración internacional; algunas de ellas fueron establecidas por migrantes para promover su desarrollo autónomo y protección; otras representan las opiniones, los intereses y las experiencias de determinados grupos de migrantes. Las organizaciones no gubernamentales también existen o han ampliado sus mandatos con el propósito

concreto de proporcionar servicios y orientación a los migrantes y sus familias y defender sus intereses.

41. Los servicios directos que prestan las organizaciones no gubernamentales a los migrantes y sus familias comienzan antes de que éstos abandonen sus países de origen. Por ejemplo, en Asia, numerosas organizaciones no gubernamentales preparan folletos informativos acerca de las leyes, los reglamentos y los procedimientos para emigrar a determinados países. También organiza cursos y seminarios sobre la cultura, el idioma y las leyes del país de acogida. En algunos casos prestan asistencia a los migrantes en la negociación de las condiciones de empleo y la concentración de contratos de trabajo antes de que dejen sus países de origen. También prestan servicios al migrante durante el período en que permanece fuera de su país de origen, por ejemplo, facilitándole la comunicación con sus familiares y el envío de los salarios que recibe en el extranjero. Las organizaciones no gubernamentales también prestan asistencia a los migrantes y sus familias a su regreso a sus países de origen en el proceso de reintegración, en particular, proporcionándole readiestramiento y orientación psicológica, social y profesional.

42. Los migrantes y sus familias necesitan que se les preste ayuda tan pronto llegan a los países de destino. Las organizaciones no gubernamentales prestan una amplia gama de servicios destinados a dar orientación a los recién llegados al país de destino y a ayudarlos a establecerse, proporcionándoles viviendas temporales, servicios de interpretación, acompañantes para acudir a los organismos gubernamentales, orientación en la búsqueda de empleo y vivienda permanente, orientación a sus familiares en la utilización de servicios públicos y comerciales, tales como escuelas y tiendas, etc. A los refugiados y los migrantes indocumentados se les proporcionan además orientación y servicios jurídicos. Algunos grupos religiosos y comunitarios suelen patrocinar oficialmente a refugiados y prestarles asistencia en su reasentamiento, proporcionándoles vivienda, asistencia financiera provisional y orientación hacia la comunidad, y defendiendo sus intereses.

43. Muchas organizaciones no gubernamentales prestan servicios a los migrantes después del período inicial de instalación. Los cursos de idiomas y cultura que ellas organizan ayudan a los migrantes y sus familiares a familiarizarse aún más con el modo de vida de sus nuevos vecinos, empleadores y autoridades. En algunos casos, en el proceso de adaptación a la cultura y asentamiento se puede tropezar con dificultades. En esos casos, las organizaciones no gubernamentales ofrecen orientación social, psicológica y profesional. Se organizan grupos de apoyo para facilitar los contactos entre migrantes provenientes del mismo país o región, o en tipos de trabajos o situaciones parecidas, e infundirles aliento. Se organizan actividades sociales y de esparcimiento para facilitar el establecimiento de contactos y relaciones de camaradería entre personas que puedan sentirse aisladas de las comunidades de acogida. También se presta asistencia para realizar trámites oficiales, principalmente mediante la prestación de servicios de interpretación y en la lectura de correspondencia oficial, el llenado de formularios y la concertación de reuniones y entrevistas con funcionarios públicos y autoridades del gobierno. Muchas organizaciones no gubernamentales también ofrecen asistencia jurídica y médica o remiten casos a esos servicios.

44. Un número creciente de organizaciones no gubernamentales se centra concretamente en los problemas relativos a la trata de mujeres y niños para fines de explotación sexual y esclavitud. Además entre los numerosos servicios ya descritos, las organizaciones no gubernamentales dan protección y orientación a las mujeres y los niños que son víctimas de la violencia o del abuso sexual. Los programas de rehabilitación y reintegración ayudan a las mujeres y los niños a regresar a sus países y comunidades de origen o a empezar una nueva vida en los países en que residen.

45. Algunos grupos de migrantes, en particular los trabajadores migratorios, han establecido organizaciones no gubernamentales o participan activamente en otras organizaciones no gubernamentales que se ocupan de la migración internacional. Las organizaciones no gubernamentales que ellos establecen prestan muchos de los servicios descritos supra. No obstante, lo que las distingue es que proporcionan a los migrantes medios organizados para comunicar sus experiencias, necesidades e intereses con la finalidad de sensibilizar al público y ayudan a garantizar la calidad y la utilidad de los programas y servicios orientados a ellos.

46. Los países de destino y sus comunidades también se benefician de la labor que realizan las organizaciones no gubernamentales. Los cursos y seminarios sobre leyes, procedimientos, prácticas e idiomas del país de acogida facilitan la integración de los migrantes y los miembros de sus familias. Del mismo modo, los proyectos de sensibilización, información y educación dirigidos a la comunidad receptora también ayudan a los ciudadanos a dar una buena acogida a los migrantes y a sentirse a gusto entre ellos. La tensión que deriva de las diferencias culturales, el racismo, las diferencias de índole religiosa y lingüística y la presión económica puede agravarse en algunos lugares. Las organizaciones no gubernamentales, en particular aquellas en que participan ciudadanos locales y dirigentes de la comunidad, pueden servir de mecanismos de mediación y solución de problemas, destinados a impedir el afianzamiento y la exacerbación del racismo y la xenofobia. También hay organizaciones no gubernamentales de ciudadanos interesados en las repercusiones de la migración en sus comunidades y naciones, que se dedican a estudiar el fenómeno de la migración y a promover la adopción de políticas y procedimientos destinados a controlar lo que ellos consideran una corriente migratoria injustificada y no deseada.

47. Los migrantes y sus familias están en una situación especialmente vulnerable tanto en el proceso de la migración como en el país de destino. Muchas de las actividades descritas promueven la protección de los migrantes, sobre todo en lo que respecta a los efectos del racismo, la xenofobia y la intolerancia religiosa en la comunidad local. Las organizaciones no gubernamentales también participan activamente en campañas destinadas a mejorar la legislación y la reglamentación nacionales y a garantizar que las normas regionales e internacionales protejan los derechos de los migrantes y sus familias.

48. Varias organizaciones no gubernamentales cumplen una importante función de coordinación entre entidades nacionales afiliadas que comparten información y realizan programas de cooperación. Las coaliciones de organizaciones no gubernamentales internacionales, regionales y nacionales también promueven la cooperación y el diálogo entre los países de origen y los países de destino.

Prestan servicios directos y elaboran programas de investigación, educación y promoción.

49. Muchas organizaciones no gubernamentales que se ocupan de la migración internacional realizan investigaciones y preparan documentación. Las organizaciones que prestan servicios directos suelen documentar los casos de las personas a las que prestan servicios con la finalidad de preparar reseñas sobre los migrantes. Las entidades no gubernamentales que prestan servicios directos y diversas organizaciones no gubernamentales orientadas a la investigación realizan estudios sobre las causas fundamentales de la migración, utilizando a veces documentos de casos como material básico para el análisis. Algunas organizaciones no gubernamentales combinan la documentación de casos, la investigación y la vigilancia de las modalidades de migración a fin de determinar las corrientes de migración internacional y servir de base en la preparación de planteamientos de defensa para los organismos intergubernamentales y gobiernos nacionales, regionales y locales.

50. Las organizaciones no gubernamentales apoyan y promueven la aplicación de las leyes nacionales y las convenciones y normas regionales e internacionales. Mediante la capacitación y la organización de seminarios, sensibilizan al público en general y a las comunidades de migrantes en lo que respecta a las leyes y normas relativas a la inmigración y la emigración. Habida cuenta de que las organizaciones no gubernamentales cuentan con los conocimientos de los grupos que las integran y con conocimientos técnicos especializados, constituyen participantes constructivas en reuniones legislativas e intergubernamentales sobre políticas y programas relativos a la migración internacional. Gracias a la combinación de redes internacionales y bases nacionales de que disponen, las organizaciones no gubernamentales están en óptimas condiciones para promover la ratificación y la aplicación de convenciones internacionales, tales como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. La mitad de las organizaciones no gubernamentales que respondieron al cuestionario indicaron que estaban promoviendo activamente la ratificación de la Convención.

B. Aplicación de los objetivos y las recomendaciones para la adopción de medidas incluidos en el capítulo X del Programa de Acción

51. Las organizaciones no gubernamentales que respondieron al cuestionario distribuido en preparación de esta sección señalaron que su labor fomentaba y aplicaba todos los objetivos enumerados en el capítulo X del Programa de Acción. Los programas ya mencionados describen muchas de las aplicaciones concretas. Ninguna organización abarca todos los objetivos. No obstante, el 61% de los encuestados indicó que sus actividades "hacen frente a las causas básicas de la migración, especialmente las relacionadas con la pobreza" (Programa de Acción, párr. 10.2 a). El 59% ejecuta programas "para garantizar la protección contra el racismo, el etnocentrismo y la xenofobia" (párrs. 10.10 c) y 10.16 d)), en tanto que el 58% trabaja para "eliminar las prácticas discriminatorias contra los migrantes documentados, especialmente las mujeres, los niños y los ancianos" (párr. 10.10 b)).

52. El 57% de las organizaciones encuestadas trabaja para "fomentar la cooperación y el diálogo entre los países de origen y los países de destino a fin de maximizar los beneficios de la migración para los interesados y aumentar las probabilidades de que la migración tenga un impacto positivo en el desarrollo de los países de acogida y los países de origen" (párr. 10.2.b)).

53. El 57% de los encuestados también promueve "el bienestar de los trabajadores migrantes documentados y de sus familiares" (párrafo 10.10 d)). El 56% procura "velar por la protección y asistencia efectivas de las poblaciones de refugiados, prestando especial atención a las necesidades y a la seguridad física de las mujeres y los niños refugiados" (párr. 10.22 c)).

54. Aunque sus programas abarcan en general todos los objetivos y las recomendaciones sobre la adopción de medidas incluidos en el capítulo X, las organizaciones no gubernamentales que respondieron al cuestionario se ocupan de forma particularmente activa de la aplicación de cuatro de los objetivos del Programa de Acción:

a) "Asegurar la integración social y económica de los trabajadores documentados, especialmente de los que han adquirido el derecho de residencia a largo plazo en el país de destino, y su igualdad de tratamiento ante la ley" (párr. 10.10 a));

b) "Garantizar la protección contra el racismo, el etnocentrismo y la xenofobia" (párr. 10.10 c) y 10.16 d));

c) "Promover el bienestar de los trabajadores migrantes documentados y de sus familiares" (párr. 10.10 d)); y

d) "Prevenir el tráfico internacional de migrantes, especialmente con fines de prostitución" (párr. 10.16 c)).

55. A continuación se describen brevemente algunos de esos programas. Resulta significativo que la mayoría de las organizaciones no gubernamentales no distinguen entre migrantes documentados e indocumentados cuando describen a los destinatarios de sus servicios.

56. Para velar por la integración social y económica y la igualdad de trato ante la ley, el Consejo Cristiano de Ghana y el Comité Ecuménico para las Personas Desarraigadas, de Egipto, imparten capacitación especializada a los migrantes. Las Uniones de Trabajadores Domésticos de Asia, de Hong Kong, insisten en la capacitación en materia de computadoras. La Ayuda Intereclesiástica de Hungría y la Sociedad de Ciudadanos que Prestan Asistencia a los Emigrantes, de la República Checa, proporcionan asesoramiento jurídico y asistencia para solicitar residencia y permisos de trabajo. Christian Action, de Hong Kong, brinda asesoramiento jurídico gratuito, incluidas las negociaciones con empleadores. La Asociación Regional para las Migraciones Forzadas, de Costa Rica, brinda asesoramiento, concede créditos y apoya la agricultura orgánica. La organización Asian Immigrant Women Advocates, de los Estados Unidos de América, brinda capacitación en salud y seguridad ocupacional, en tanto que COSTI Immigrant Services, del Canadá, ofrece cursos la enseñanza de idioma inglés.

57. A fin de velar por la protección contra el racismo, el etnocentrismo y la xenofobia, la Asociación Regional para las Migraciones Forzadas, de Costa Rica, alienta la aceptación y protección de los migrantes en ese país realizando campañas en contra de la xenofobia. En los Estados Unidos, la National Network for Immigrant and Refugee Rights promueve la educación comunitaria y las campañas sobre la inmigración, a fin de aumentar el apoyo del público a los migrantes. Southern African Churches in Ministry with Uprooted People fomenta la creación de conciencia en las iglesias de toda la región sobre las causas del desplazamiento forzoso de las personas y la necesidad de protegerlas y defenderlas en sus comunidades de acogida. En Suiza, la Federación de Iglesias Protestantes Suizas tiene representantes en los órganos gubernamentales que se ocupan de los refugiados, los extranjeros y el racismo. Promueve la aceptación y protección de los refugiados inmigrantes en su país. El Centro de Información Jurídica para los Derechos Humanos, de Estonia, organiza días de información para promover el conocimiento de los derechos humanos, para abogados y estudiantes, y difunde información conexas al público en general por los medios de comunicación.

58. Para fomentar el bienestar de los migrantes documentados y sus familiares, el asesoramiento y la provisión de viviendas de emergencia son necesidades urgentes en todo el mundo. Numerosas organizaciones no gubernamentales prestan esos servicios, entre otras, las Uniones de Trabajadores Domésticos de Asia, en Hong Kong; Casa de los Amigos en el Japón; Migrante-Europe, en los Países Bajos, el Consejo Cristiano de Ghana y el Comité Ecuménico para las Personas Desarraigadas, de Egipto. Caritas Hong Kong ofrece asesoramiento y actividades sociales y recreativas para ayudar a paliar el sentimiento de soledad y aislamiento que a menudo experimentan los migrantes. El Foro sobre Trabajadores Migrantes de Asia, del Japón, publicó un manual en inglés, coreano, y persa titulado "Manual para los trabajadores migrantes" para ayudar a los trabajadores migrantes a comprender sus derechos y deberes en el Japón. En Colombia, el Secretariado Permanente del Episcopado Colombiano tiene una sección que se ocupa de problemas relacionados con el desplazamiento de personas. Uno de esos programas consiste en capacitar a asesores en todo el país que prestan asistencia a los migrantes para conocer las posibilidades y consecuencias de las migraciones. El Consejo de Iglesias del Oriente Medio tiene programas de asistencia directa para refugiados y migrantes.

59. Para prevenir todo el tráfico internacional de migrantes, especialmente con fines de prostitución, varias organizaciones no gubernamentales de Asia se dedican específicamente a desalentar la trata de mujeres con fines de prostitución y prestan servicios a las mujeres que son víctimas de esa práctica. La organización Tenaganita de Malasia alienta la adopción de medidas internacionales para protestar por la trata ilegal de mujeres para la industria del "entretenimiento". En el Japón, la Asociación Japonesa contra la Prostitución administra un refugio para proteger a las mujeres que intentan escapar de la prostitución. El Movimiento del Tercer Mundo contra la Explotación de la Mujer, de Filipinas, proporciona un programa sobre otras posibilidades de vida y búsqueda de sustento para las sobrevivientes de la explotación y el abuso sexual.

60. Los programas enumerados constituyen una muestra del tipo y alcance de los programas de las organizaciones no gubernamentales en la esfera de la migración internacional. Cabe destacar que la gran mayoría de los programas mencionados

en el cuestionario tiene un carácter eminentemente práctico: capacitación profesional, servicios jurídicos y médicos, provisión de vivienda y alimentos de emergencia, enseñanza de idiomas, interpretación y traducción, etc. Esas prioridades programáticas surgen como respuesta directa a necesidades expresadas por los grupos a quienes las organizaciones prestan servicios.

C. Prioridades de las organizaciones no gubernamentales

61. Se pidió a los encuestados que indicaran lo que a su juicio eran los cuatro objetivos más importantes de los enumerados en el capítulo X. Decididamente, la prioridad más alta es "hacer frente a las causas básicas de la migración, especialmente las relacionadas con la pobreza" (párr. 10.2 a)).

62. La protección es la inquietud que le sigue en importancia, y numerosas organizaciones hablan de la necesidad de "garantizar la protección contra el racismo, el etnocentrismo y la xenofobia" (párrs. 10.10 c) y 10.16 d)), "velar por la protección y asistencia efectivas de las poblaciones de refugiados, prestando especial atención a las necesidades y la seguridad física de las mujeres y los niños refugiados" (párr. 10.22 c)), y "eliminar las prácticas discriminatorias contra los migrantes documentados, especialmente las mujeres, los niños y los ancianos" (párr. 10.10 b)).

63. El tercer objetivo más importante es el de promover el bienestar de los migrantes: "promover el bienestar de los trabajadores migrantes documentados y de sus familiares" (párr. 10.10 c)) y "fomentar la cooperación y el diálogo entre los países de origen y los países de destino a fin de maximizar los beneficios de la migración para los interesados y aumentar las probabilidades de que la migración tenga un impacto positivo en el desarrollo de los países de acogida y los países de origen" (párr. 10.2 b)).

64. Los encuestados determinaron que la necesidad de "hacer frente a las causas básicas de la migración indocumentada" (párr. 10.16 a)) era la cuarta en orden de importancia.

65. Diecisiete encuestados interpretaron la pregunta como un pedido de enumerar por orden de importancia los cuatro temas contenidos en el capítulo X. Se enumeraron los siguientes temas, por orden de prioridad:

- a) Los refugiados, las personas que buscan asilo y las personas desplazadas;
- b) La migración internacional y el desarrollo;
- c) Los migrantes documentados;
- d) Los migrantes indocumentados.

66. El cuestionario amplió la pregunta sobre los objetivos del Programa de Acción preguntando: "¿Hay algunas otras cuestiones en el trabajo relacionado con la migración internacional que, a juicio de su organización, deberían abordar los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales?". Se presentaron las siguientes sugerencias sobre las

cuestiones que, a juicio de las organizaciones que respondieron al cuestionario, necesitaban mayor atención.

1. Medidas para potenciar a los migrantes y sus familiares

a) Velar por que los migrantes y los refugiados desempeñen un papel activo en la búsqueda de soluciones para los problemas que enfrentan.

b) Hacer conocer a los migrantes el contenido de los convenios o acuerdos internacionales y regionales relativos a la migración y las leyes nacionales que rigen la migración. Velar por que los migrantes y los refugiados conozcan sus derechos y obligaciones en el Estado de acogida.

c) Insistir en prestar asistencia a los refugiados y las personas desplazadas para que puedan reunirse con sus familiares más directos.

d) Documentar el grado en que los países de acogida aplican las leyes y normas relativas a la migración.

e) Proporcionar la asistencia médica y social necesaria a los migrantes con problemas físicos y mentales.

2. Medidas encaminadas a velar por una buena gestión y el respeto por el derecho internacional

a) Promover la ratificación y aplicación de los convenios internacionales relativos a la migración y los movimientos de refugiados, especialmente la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de 1990.

b) Velar por la amplia difusión de los textos de los instrumentos internacionales pertinentes, especialmente los que se ocupan de la protección y de cuestiones humanitarias.

c) Documentar y aumentar los conocimientos sobre las violaciones de los derechos humanos de los migrantes o refugiados.

d) Velar por que no se niegue a nadie el derecho a abandonar ningún país (incluido el propio) o regresar al país del que se es nacional.

e) Aumentar la conciencia de los gobiernos acerca de la necesidad de distender las situaciones que pueden transformarse en conflictos antes de que el conflicto se inicie.

f) Fomentar la solidaridad internacional y la distribución de la carga que entraña brindar protección y asistencia a los refugiados.

g) Insistir en el respeto universal por los derechos humanos.

h) Alentar el diálogo entre las comunidades de migrantes, los gobiernos y los órganos intergubernamentales pertinentes a fin de promover la comprensión

mutua y de aumentar la conciencia sobre los problemas y las inquietudes de los migrantes.

i) Proporcionar información a los migrantes potenciales acerca de la situación en los posibles países de destino.

3. Medidas relacionadas con las mujeres y los niños migrantes

a) Sancionar la trata internacional de personas, especialmente de mujeres y niños, con fines de prostitución;

b) Crear mecanismos de respuesta apropiados para velar por que las mujeres refugiadas y sus hijos reciban protección y asistencia adecuadas.

4. Medidas relativas a la migración por motivos laborales

a) Alentar la reglamentación eficaz de los encargados de contratar mano de obra y otros intermediarios que facilitan la migración internacional;

b) Promover una mejor comunicación entre los empleadores del país de destino y los posibles migrantes en el país de origen, a fin de evitar a los intermediarios inescrupulosos que se aprovechan de estos últimos;

c) Trabajar en pro de la legalización de los migrantes que se encuentran en situación irregular y trabajan en el país de acogida;

d) Facilitar la transferencia segura de las remesas de los trabajadores migrantes a sus familias en los países de origen.

D. Conclusión

67. Las organizaciones no gubernamentales son colaboradoras experimentadas y comprometidas de las organizaciones gubernamentales e intergubernamentales en la aplicación de los objetivos y las recomendaciones para la adopción de medidas contenidos en el capítulo X del Programa de Acción. Su extenso contacto con las poblaciones de migrantes les permite evaluar cabalmente las necesidades que existen en esas comunidades en materia de servicios y educación. Además, su carácter de prestadores de servicios y defensores les otorga un nivel de credibilidad que los hace transmisores eficaces de información sobre los servicios oficiales y las leyes y normas nacionales relativas a los migrantes y los refugiados. Por último, su conocimiento de sus miembros y de los destinatarios de esos servicios los hace asesores valiosos para los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales en el mejoramiento de sus programas y políticas sobre los migrantes documentados e indocumentados y los refugiados.

III. ORGANISMO DE OBRAS PÚBLICAS Y SOCORRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS DE PALESTINA EN EL CERCAÑO ORIENTE (OOPS): COOPERACIÓN CON LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

68. El Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) trabaja en estrecha cooperación con organizaciones no gubernamentales para prestar servicios a los refugiados palestinos. La colaboración entre el OOPS y las organizaciones no gubernamentales se remonta al establecimiento del Organismo, en 1950. En la actualidad el Organismo trabaja con más de 50 organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y unas 250 organizaciones no gubernamentales locales para prestar servicios a 3,3 millones de refugiados palestinos en Jordania, el Líbano, la República Árabe Siria, la Ribera Occidental y la Faja de Gaza. Las organizaciones en general están orientadas hacia las cuestiones médicas, humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo.

69. Las organizaciones no gubernamentales han complementado los servicios de educación, salud, socorro y sociales prestados por el OOPS a los refugiados realizando una labor de vanguardia en la prestación de asistencia a las personas con discapacidades e iniciando programas de autoayuda comunitaria y generación de ingresos. Han proporcionado ayuda financiera, asistencia en la enseñanza elemental, capacitación de personal y atención de la salud maternoinfantil, han distribuido alimentos y suministros médicos. Administran proyectos experimentales en nuevas esferas y a instituciones de emergencia. Por su parte, el OOPS ayuda a las organizaciones no gubernamentales prestando asistencia financiera directa o compartiendo sus conocimientos especializados, tecnología e información y por conducto de seminarios de capacitación conjuntos. El Organismo también participa con las organizaciones no gubernamentales en seminarios y en tareas de planificación, les presta asistencia en sus campañas de recaudación de fondos y apoya el desarrollo de las organizaciones comunitarias.

70. En el plano local, las organizaciones no gubernamentales que trabajan con el OOPS incluyen grupos de apoyo para determinados hospitales o centros para personas con discapacidades y sociedades para las personas con discapacidades físicas o mentales, en determinadas ciudades o zonas, centros jurídicos locales, asociaciones de mujeres, universidades, asociaciones médicas y comités de los campamentos o las aldeas.

71. Las organizaciones no gubernamentales nacionales incluyen consejos de refugiados; instituciones que representan los intereses de los niños, los jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidades o los ancianos; fondos para la paz; asociaciones religiosas y grupos que se especializan en el desarrollo técnico o económico.

IV. EL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS Y LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES: BÚSQUEDA DE SOLUCIONES PARA EL DESPLAZAMIENTO

72. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y las organizaciones no gubernamentales cooperan desde hace mucho tiempo en la búsqueda de soluciones a los problemas del desplazamiento humano. Desde

su creación en 1951, el ACNUR mantiene la colaboración con las organizaciones no gubernamentales como parte integrante de sus actividades. En el artículo 1 del Estatuto de la Oficina, en el que se señala el mandato del ACNUR de proporcionar protección internacional a los refugiados y buscar soluciones permanentes a su problema, se incluye una referencia concreta a la ejecución por los gobiernos que prestan asistencia y, con sujeción a su aprobación, por organizaciones privadas de voluntarios. Además, en el artículo 8 del Estatuto se pide al Alto Comisionado que asegure la protección de los refugiados, entre otras cosas, estableciendo contacto con las organizaciones no gubernamentales que se ocupen de cuestiones de refugiados y facilitando el bienestar de éstos. Las organizaciones no gubernamentales también participaron, en calidad de observadoras, presentando declaraciones orales y por escrito, en la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y los Apátridas, que aprobó, el 28 de julio de 1951, el principal instrumento internacional sobre refugiados, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951. Por lo tanto, el ACNUR tiene el mandato de trabajar junto con las organizaciones no gubernamentales en la búsqueda de soluciones a los problemas de los refugiados.

73. El carácter humanitario del ACNUR y su dimensión no operacional en los primeros momentos después de su creación significó que las organizaciones no gubernamentales se transformaron en importantes agentes de la ejecución de proyectos de asistencia para los refugiados y un vínculo esencial para ellos. El ACNUR participaba en la planificación y coordinación, en tanto que la ejecución de los programas corría en gran medida por cuenta de las organizaciones no gubernamentales.

74. A medida que el ACNUR empezó a participar en regiones fuera de Europa, también estableció relaciones con los incipientes movimientos de las organizaciones no gubernamentales de esas regiones, en particular, en África. Muchas organizaciones no gubernamentales ya participaban en actividades locales de menor envergadura encaminadas a abordar los problemas del desplazamiento. Las corrientes de refugiados en gran escala en África iniciaron un nuevo capítulo en las relaciones de trabajo entre las organizaciones no gubernamentales y el ACNUR y contribuyeron a las actividades conjuntas encaminadas a abordar los problemas de los refugiados. En Asia, el ACNUR trató de obtener asistencia material para responder a las necesidades sin precedentes de los refugiados. Las organizaciones no gubernamentales, en su mayoría internacionales, se transformaron en los principales colaboradores de ejecución del ACNUR.

A. Búsqueda de un nuevo contexto

75. Para el decenio de 1970, el ACNUR ya había establecido su presencia en numerosas regiones del mundo. Sus actividades se complementaban mediante la colaboración con las organizaciones no gubernamentales en los aspectos relacionados con la asistencia y la protección. La labor del ACNUR con las organizaciones no gubernamentales era diversa, según las necesidades concretas de los refugiados, e incluía la prestación de socorro esencial como alimentos, vivienda, agua y servicios de salud. Las organizaciones no gubernamentales

también intervenían en el reasentamiento de millones de refugiados de los países de primer asilo y en la integración local de otros millones. Además, las organizaciones no gubernamentales hicieron importantes contribuciones a los programas para la repatriación voluntaria de refugiados y su posterior reintegración. En el decenio de 1980, Centroamérica constituyó un ejemplo de la participación de las organizaciones no gubernamentales, no sólo en los programas de repatriación sino también en los encaminados a la reintegración de los repatriados. Las organizaciones no gubernamentales desempeñaron un papel fundamental en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) y sus actividades complementarias.

76. Con el fin de la guerra fría se inició una nueva era en la que se produjeron movimientos mayores y más complejos de desplazamientos forzados. En la búsqueda de un nuevo contexto para abordar mejor los nuevos problemas y encontrarles soluciones, el ACNUR ha colaborado estrechamente con las organizaciones no gubernamentales.

77. En 1990, el ACNUR y el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias, una confederación de organizaciones voluntarias que realizan actividades relacionadas con el desarrollo, aspectos sociales y humanitarios en todo el mundo, iniciaron una serie de consultas, en la que participaron un número reducido de organizaciones no gubernamentales y unas 20 oficinas exteriores del ACNUR, sobre los elementos básicos de la colaboración. La participación de las organizaciones no gubernamentales locales como asociados operacionales y portavoces de la defensa de los refugiados y las personas desplazadas internamente había aumentado en número e importancia. Esa realidad fue reconocida en un documento de referencia sobre la relación entre el ACNUR y las organizaciones no gubernamentales. Poco después de la publicación del documento en 1992, comenzaron a presentarse propuestas y sugerencias para el mejoramiento. Simultáneamente, la principal crítica fue el alcance limitado de las deliberaciones y la falta de aportaciones de las organizaciones no gubernamentales locales para la creación del nuevo contexto.

78. Las observaciones formuladas respecto del documento de 1992 llevaron a nuevos exámenes dentro del ACNUR, con las organizaciones no gubernamentales y entre ellas. Como consecuencia, se decidió iniciar un proceso de consulta más amplio, conocido como Asociación para la Acción (PARINAC). El proceso se vio impulsado por el reconocimiento de que los nuevos problemas provocados por los desplazamientos humanos forzados exigían una mejor relación de trabajo entre el ACNUR y las organizaciones no gubernamentales. En última instancia, los arreglos de asociación también deberían incluir a los organismos intergubernamentales y gubernamentales.

B. El proceso de Asociación para la Acción

79. En junio de 1993 el ACNUR y el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias (CIOV) empezaron a celebrar consultas a nivel mundial en relación con la Asociación para la Acción (PARINAC). Las cuestiones que se trataron se referían a los problemas más importantes del momento, incluidos los relativos a la protección, las personas desplazadas en el interior de los países, la

preparación y respuesta frente a emergencias, la transición del socorro a la rehabilitación y el desarrollo, y la cuestión de la asociación. Se celebraron reuniones regionales en Caracas, Katmandú, Túnez, Bangkok, Addis Abeba y Budapest. Asistieron a cada reunión una media de 85 organizaciones no gubernamentales que elaboraron, sobre la base de las realidades y necesidades de la región correspondiente, una serie de recomendaciones regionales. Alrededor de 500 organizaciones no gubernamentales, en su mayoría de carácter local, contribuyeron a la formulación de las recomendaciones que formaron parte de la Declaración y Plan de Acción de Oslo que se aprobó en la Conferencia Mundial de Organizaciones no Gubernamentales y el ACNUR organizada por PARINAC (Oslo, 6 a 9 de junio de 1994). El Plan de Acción, con sus 134 recomendaciones, procura definir el programa de futuras medidas de tipo humanitario que adopten el ACNUR y las organizaciones no gubernamentales. Abarca las mismas esferas de interés que el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo respecto de la protección y asistencia que se presta a los refugiados, solicitantes de asilo y personas desplazadas.

80. Desde junio de 1994, el ACNUR y las organizaciones no gubernamentales han transformado las recomendaciones del Plan de Acción de Oslo en medidas concretas teniendo en cuenta las características específicas de cada región. En África central, por ejemplo, las recomendaciones relativas a la repatriación voluntaria son de gran importancia dada la complejidad de la situación que se vive en la actualidad a raíz del desplazamiento de unos 2 millones de refugiados. Lo mismo cabe señalar respecto del último grupo importante de refugiados que queda en Centroamérica, los refugiados guatemaltecos que se encuentran en el sur de México. Las recomendaciones relativas a la difícil situación de las personas desplazadas en el interior de los países son fundamentales para la labor del ACNUR y las organizaciones no gubernamentales de Sri Lanka, donde a raíz de los conflictos hay cientos de miles de personas desplazadas en todo el país. En Mozambique, donde el ACNUR ha concluido una de sus operaciones de repatriación voluntaria más importantes, las recomendaciones relativas a la transición del socorro a la rehabilitación y el desarrollo ayudarán al ACNUR y las organizaciones no gubernamentales a asegurar la subsistencia de alrededor de 1,7 millones de repatriados. Las recomendaciones relativas a la preparación frente a emergencias contienen mecanismos útiles de planificación para casos de emergencia que permitirán hacer frente al éxodo actual de miles de personas que huyen de la violencia reinante en Burundi.

81. Las personas que se ven obligadas a huir de sus hogares unas veces se convierten en refugiados; otras permanecen en sus países de origen y se las considera personas desplazadas; en algunas situaciones, refugiados y personas desplazadas se confunden. En el caso de Sri Lanka, por ejemplo, los que regresan del exilio en la India pueden verse desplazados en el interior del país. En la actualidad se producen situaciones similares en Burundi y Rwanda. Por consiguiente, las recomendaciones de la Asociación para la Acción tienen una aplicación amplia que depende de la complejidad del problema.

C. Medidas complementarias y aplicación de la Asociación para la Acción

82. Como resultado de la Declaración y Plan de Acción de Oslo, el ACNUR se dedicó a aplicar diversas medidas que incluían el examen de las estructuras y

procedimientos pertinentes del ACNUR con miras a establecer un diálogo con las organizaciones no gubernamentales. La Oficina del Coordinador de Organizaciones no Gubernamentales se estableció en la Sede para garantizar el seguimiento del proceso y mantener informados de su evolución a la Alta Comisionada, su personal directivo superior y el Comité Ejecutivo.

83. La Oficina del Coordinador de Organizaciones No Gubernamentales organiza periódicamente sesiones informativas en la Sede; también informa a las organizaciones no gubernamentales sobre la evolución de las reuniones entre períodos de sesiones del Comité Ejecutivo y les facilita toda la documentación del Comité Ejecutivo.

84. La División de Protección Internacional del ACNUR y cada una de las cinco oficinas regionales cuenta con un alto funcionario que se encarga de coordinar las cuestiones operacionales relativas a organizaciones no gubernamentales.

85. Las organizaciones no gubernamentales que participaron en la Conferencia de Oslo eligieron centros regionales que se encargan de coordinar las actividades de las organizaciones no gubernamentales en sus respectivas regiones, así como del intercambio de información. También se ocupan de las actividades complementarias relativas a las recomendaciones que atañen a sus regiones.

86. El ACNUR tiene 258 oficinas en 118 países. Los centros de coordinación de la Asociación para la Acción designados por el ACNUR y las organizaciones no gubernamentales en los países se reúnen con regularidad para debatir sobre una serie de cuestiones que van desde la coordinación e intercambio de información hasta la evaluación, planificación y supervisión de las actividades de asistencia a refugiados y, cuando procede, a repatriados y personas desplazadas internamente.

87. La División de Protección Internacional del ACNUR por medio de sus centros de coordinación en la Sede y con la asistencia de sus asesores jurídicos regionales, mantiene contacto periódico con organizaciones no gubernamentales respecto de cuestiones relativas a la protección. La División ha realizado estudios, de conformidad con el Plan de Acción de Oslo, sobre cuestiones relativas a la seguridad de terceros países, zonas de seguridad o zonas seguras y las normas mínimas que se aplicarían en caso de protección temporal. Las sesiones conjuntas de capacitación en derecho de los refugiados que se celebran principalmente en Europa se han convertido en un acontecimiento habitual. En respuesta a la creciente importancia de la repatriación voluntaria como solución duradera al desplazamiento, y como se destaca en el Plan de Acción de Oslo, el ACNUR ha publicado, con información procedente de organizaciones no gubernamentales, el Manual sobre repatriación voluntaria que se ha distribuido a organizaciones no gubernamentales. Además, la aportación de las organizaciones no gubernamentales ha sido definitiva para la publicación del Manual sobre reasentamiento, otro mecanismo de protección importante para los refugiados que no pueden regresar a sus países de origen o integrarse a nivel local en los países de primer asilo. Las consultas que se han celebrado recientemente con los gobiernos para debatir sobre criterios y procedimientos de reasentamiento han contado también con la participación de organizaciones no gubernamentales, como reconocimiento a su participación en la recepción e integración de los refugiados reasentados.

88. El Centro de Documentación sobre Refugiados del ACNUR, en cumplimiento de las recomendaciones relativas a cooperación con organizaciones no gubernamentales en redes de información, ha seguido colaborando con la Red Internacional de Documentación sobre Refugiados, una red mundial de organizaciones e instituciones, incluidas organizaciones no gubernamentales, que se ocupan de cuestiones relativas a refugiados y derechos humanos. El Centro también se ocupa de coordinar la Red Electrónica Internacional sobre los Refugiados, una serie de conferencias o boletines electrónicos en que se ofrece información relativa, entre otras cosas, a acontecimientos que se producen en diversos países, a fin de ayudar a supervisar posibles corrientes de refugiados y personas desplazadas internamente.

89. La asistencia mencionada forma parte de las soluciones que procura dar el ACNUR a los problemas del desplazamiento forzoso. Las organizaciones no gubernamentales figuran entre los principales asociados operacionales; junto con gobiernos y organizaciones no gubernamentales, se encargan de aplicar los programas anuales del ACNUR relativos a refugiados, repatriados y personas desplazadas internamente. Alrededor de 400 organizaciones no gubernamentales aplican medidas de asistencia por valor de más del 25% del presupuesto del ACNUR, en 1996 que ascendió a 1.400 millones de dólares.

90. El ACNUR ha adoptado numerosas medidas destinadas a aplicar las recomendaciones para mejorar las relaciones entre el ACNUR y las organizaciones no gubernamentales en esta esfera tan importante, incluidas cuestiones relativas a preparación y repuesta frente a emergencias, apoyo técnico, gestión de proyectos y capacitación. Las medidas incluyen la participación de organizaciones no gubernamentales en el Programa de capacitación en gestión de emergencias en todo el mundo y en acuerdos con organizaciones no gubernamentales para proporcionar servicios técnicos inmediatos y publicar, tras consultar con organizaciones no gubernamentales, manuales sobre cuestiones técnicas como capacitación profesional y salud genésica. Una empresa importante que también contó con aportación de organizaciones no gubernamentales fue el Manual de gestión de proyectos para asociados en la ejecución del ACNUR. Desde 1994, más de 2.000 miembros de organizaciones no gubernamentales han recibido capacitación en todos los aspectos de la colaboración entre el ACNUR y las organizaciones no gubernamentales en todo el mundo, incluidos cursos de planificación orientada hacia las personas destinadas a desarrollar capacidades locales y regionales que permitan trabajar en cuestiones de género relacionadas con los desplazados.

91. La mayoría de las personas obligadas a desplazarse son mujeres y niños. Reconociendo la necesidad de mejorar la cooperación entre el ACNUR y las organizaciones no gubernamentales a este respecto, muchas de las recomendaciones del Plan de Acción de Oslo se refirieron a la mujer y el niño. Después de celebrar numerosas consultas con organizaciones no gubernamentales durante el proceso de Asociación para la Acción, el ACNUR dio amplia difusión a sus Directrices sobre la prevención y atención de los casos de violencia sexual contra los refugiados y las Directrices relativas a los niños refugiados.

92. Desde principios de 1995, el ACNUR y el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias han organizado talleres regionales para estudiar la evolución de la aplicación del proceso de asociación, determinar obstáculos y planificar la aplicación de recomendaciones del Plan de Acción tanto a nivel nacional como regional. Se han dictado cursos prácticos en África, Asia y

Centroamérica donde se reunieron los coordinadores del proceso de Asociación para la Acción. Está previsto celebrar otros en el Oriente Medio y el Cáucaso.

93. La Conferencia regional sobre los problemas de los refugiados, las personas desplazadas y otros emigrantes involuntarios y los repatriados en los países de la Comunidad de Estados Independientes y Estados vecinos afectados (Ginebra, 30 y 31 de mayo de 1996) que organizaron el ACNUR, la Organización Internacional para las Migraciones y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa es el ejemplo más reciente de colaboración con organizaciones no gubernamentales con el fin de establecer una estrategia integrada destinada a hacer frente a los problemas que plantean los desplazamientos forzados de poblaciones. Las organizaciones no gubernamentales, tanto locales como internacionales, serán los agentes fundamentales encargados de las medidas complementarias y la aplicación de las recomendaciones de la Conferencia.

D. Conclusión

94. A finales de 1995, el número de personas de las que se tenía que ocupar el ACNUR, entre otros, refugiados, repatriados y personas desplazadas internamente, ascendió a 26 millones⁹. Dado el mandato específico del ACNUR y los limitados recursos de que se dispone, es urgente establecer asociaciones. Las relaciones entre el ACNUR y las organizaciones no gubernamentales, como representantes de la sociedad civil, constituyen una parte fundamental de una asociación más amplia que podría incluir, entre otros, a gobiernos, otros organismos del sistema de las Naciones Unidas e instituciones financieras y de desarrollo. Las acciones combinadas y coordinadas que emprendan estos agentes, en armonía con las poblaciones interesadas, ofrecerán la base de una solución global a una de las mayores tragedias del mundo actual.

Notas

¹ Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.95.XIII.18), cap. I, resolución I, anexo.

² Véase Directory of Non-Governmental Organizations (Ginebra, ACNUR, 1996).

³ Véase Activities of the Council of Europe in the Migration Field (Estrasburgo, Consejo de Europa, 1996).

⁴ "IOM strategic planning: toward the twenty-first century" (OIM, documento MC/1842), mayo de 1995.

⁵ "Status report concerning staff and programme policies on gender issues" (OIM, documento MC/1870), abril de 1996.

⁶ The Changing Course of International Migration (París, OCDE, 1993).

⁷ Migration and Development: New Partnerships for Co-operation (París, OCDE, 1994).

Notas (continuación)

⁸ Véase Migration and the Labour Market in Asia: Prospects to the Year 2000 (París, OCDE, 1996).

⁹ Véase Populations of Concern to UNHCR: A Statistical Overview 1994 (Ginebra, ACNUR, 1995).
