

Migraciones Internacionales

en la

Conferencia Mundial de Población y Desarrollo (El Cairo, 1994)

Julio 2001

Vanina Modolo

Índice

Introducción..... 3

Desarrollo.....4

Conclusiones.....19

Bibliografía.....20

Migraciones Internacionales en la Conferencia Mundial de Población y Desarrollo (El Cairo,1994)

“La única patria, extranjero, es el mundo que habitamos; un solo Caos ha producido a todos los mortales.”

Meleagro de Gadara

Introducción

A fines de los años 80' la Organización de las Naciones Unidas estaba inmersa en un proceso de cambio, saliendo de las limitaciones que prácticamente desde su origen, le impusieron las grandes potencias a través del esquema de poder bipolar. El fin de la guerra fría permitió el dialogo y el debate serio de todos los países del mundo con respecto a temas globales. Si bien la convocatoria a conferencias fue común en la historia de las Naciones Unidas, no lo fue ni con la frecuencia ni con la importancia que se les dio a partir de 1990 (Salvioli, 1997: 60).

Las Naciones Unidas se constituyeron, entonces, en el motor de la convocatoria a los encuentros y conferencias internacionales, que apuntaló la llamada “diplomacia de las megaconferencias”, de las cuales han emanado documentos internacionales importantísimos. Entre otras podemos destacar la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente de Río de Janeiro en 1992, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena en 1993, la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo de El Cairo en 1994, la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague en 1995, la Conferencia Mundial de Derechos de la Mujer de Pekín en 1995, la Conferencia Mundial sobre Asentamientos Urbanos de Estambul en 1996, etc.

El presente trabajo se ocupa de la Conferencia sobre Población y Desarrollo realizada en El Cairo en setiembre de 1994. Se intenta reconstruir algunos aspectos importantes de la dinámica de la semana de sesiones que culmina con la aprobación del Programa de Acción el 13 de setiembre. Luego se presenta un resumen de lo principal de este Programa que originalmente tiene más de cien páginas. Todo esto se realiza con el

propósito de poner en situación al objetivo central de este trabajo que es analizar en particular el Capítulo X referido a las migraciones internacionales.

Este objetivo particular se debe a que estas migraciones se han convertido en una “característica estructural” básica en casi todos los países (Massey y otros, 1993: 431). Esto provoca transformaciones, adaptaciones, ambigüedades, conflictos, y muchos otros fenómenos novedosos que necesitan ser analizados y en lo posible contrarrestar los efectos negativos.

Desarrollo

Para algunos, las series de megaconferencias de Naciones Unidas llevadas a cabo en los 90’ parecieron un extravagante festival de charlatanería. Sin embargo, para la mayoría de los líderes mundiales y hacedores de políticas estos eventos fueron considerados de gran valor como foros serios para el debate internacional de temas acuciantes.

El alto perfil de estas conferencias logró involucrar a Presidentes, Primer Ministros, y otros Jefes de Estado. Estos eventos pusieron en la cima de la agenda global, difíciles problemas como pobreza y degradación ambiental. La participación de cientos de Organizaciones No Gubernamentales, ciudadanos, académicos y gente de negocios, en encuentros oficiales y no oficiales, convirtieron a estas conferencias en verdaderos foros globales. Las Naciones Unidas las alentaron, sabiendo que el apoyo de un amplio espectro de la sociedad era necesario para implementar las políticas discutidas.

Las conferencias globales tuvieron un gran impacto debido a que lograron :

- I. movilizar a los gobiernos locales y nacionales, y organizaciones no gubernamentales a tomar acción respecto a importantes problemas globales.
- II. establecer estándares internacionales y guía para la política nacional.
- III. servir como un foro donde nuevos propósitos pueden ser debatidos y buscar consenso (Naciones Unidas, 1999).

Algunos de dichos foros generaron normas convencionales, por ejemplo en la Cumbre de la Tierra se adoptaron las convenciones sobre Biodiversidad y sobre Cambios

Climáticos. En otras de estas reuniones se aprobaron declaraciones y programas de acción de enorme contenido e importancia, sobre todo porque los instrumentos mencionados fueron adoptados por consenso, más allá de algunas declaraciones de reservas por parte de ciertas delegaciones gubernamentales. Los programas de acción poseen diversos tipos de medidas que deben llevarse a cabo por parte de las organizaciones internacionales y los propios gobiernos en el plano internacional y nacional (Salvioli, 1997: 60).

Este trabajo tiene justamente como objeto de análisis un Programa de Acción, el adoptado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. Ésta fue una conferencia de las Naciones Unidas, organizada principalmente por el Fondo de Población de las Naciones Unidas y la División de Población del Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas, de las Naciones Unidas.

La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se celebró en El Cairo (Egipto) del 5 al 13 de septiembre de 1994. Delegaciones de 179 Estados participaron en las negociaciones para dar forma definitiva a un Programa de Acción sobre población y desarrollo para los próximos 20 años (La Nación, 5-9-94:4; La Prensa, 6-9-94: 6). El proyecto de Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se basó en el Plan de Acción Mundial sobre Población, aprobado en la Conferencia Mundial de Población, celebrada en Bucarest en 1974, y las 88 recomendaciones para su aplicación posterior aprobadas en la Conferencia Internacional de Población, celebrada en Ciudad de México en 1984. (Naciones Unidas, 1995)

En la Conferencia se inscribieron 10.757 participantes procedentes de los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, los programas y organismos especializados de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y los medios de información, y la atención que recibió por parte de los medios de difusión alcanzó un nivel sin precedentes.

El Dr. Nafis Sadik, Director Ejecutivo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, fue el Secretario General de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Presidente de Egipto, Sr. Mohamed Hosni Mubarak, fue el Presidente de la

Conferencia; el Dr. Maher Mahran, Ministro de Población y Bienestar de la Familia, de Egipto, fue el Vicepresidente *ex officio*. El Dr. Frei Sai, de Ghana, fue el Presidente de la Comisión Principal, que negoció el Programa de Acción definitivo.

Además, más de 4.200 representantes de más de 1.500 organizaciones no gubernamentales de 133 países asistieron al Foro 1994 de Organizaciones no Gubernamentales, reunión independiente que se celebró al mismo tiempo que la Conferencia. Este foro se realizó en un complejo deportivo cercano del Centro de Conferencia y contó con más de 60 manifestaciones, encuentros o coloquios diarios (El Día, 6-9-94: 2).

Unos 249 oradores hicieron uso de la palabra en las sesiones plenarias que se extendieron por una semana, entre ellos, el Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Boutros Broutos-Ghali quien instó a “los delegados a aceptar las creencias religiosas y costumbres sociales de los demás”, y junto con el Presidente de Egipto Mubarak hicieron un llamado a la “tolerancia y consenso mediante el dialogo” en el primer día de la Conferencia (La Nación, 6-9-94: 3).

A pesar de que el debate sobre el aborto no era la razón de ser de la conferencia, se convirtió en un tema central y obsesión para muchos países (La Nación, 7-9-94: 2). Pese a las múltiples exhortaciones de delegados interesados en abordar otros temas fundamentales como la financiación del Programa de Acción, el párrafo 25 del Capítulo VIII denominado “ Salud, morbilidad y mortalidad ” que tocaba el tema del aborto concentró la atención y comenzó a hacer peligrar el resultado del encuentro (La Nación, 8-9-94 : 2).

Cabe destacar a este respecto el llamamiento de la Primera Ministra del Pakistán, Sra. Benazir Bhutto quien al tercer día calificó de “irrelevante el aborto” y pidió a “los delegados que se concentren en la superpoblación, la educación y la pobreza” (La Nación, 8-9-94: 2).

Después de cuatro días de coloquios, el aborto dejó espacio para otras cuestiones, como los fondos necesarios para contener el crecimiento demográfico en el mundo (La Nación, 9-9-94: 4). Para los dos últimos días quedaron las batallas sobre definición de familia, migración y salud reproductiva (La Nación, 12-9-94: 4).

Sólo el último día se acordaron los párrafos del Capítulo referido a las migraciones internacionales que tuvieron como punto de discusión el derecho a la reunificación familiar planteado en el borrador del Plan de Acción (La Nación, 13-9-94: 4).

Al fin, tras una semana de intensas negociaciones, la Conferencia alcanzó acuerdo general en relación con el Programa de Acción. Durante las dos últimas sesiones plenarias en que se logró ese acuerdo, 13 países (el Afganistán, Brunei Darussalam, El Salvador, los Emiratos Árabes Unidos, Filipinas, Honduras, Jordania, Kuwait, la Jamahiriya Árabe Libia, Nicaragua, Paraguay, la República Árabe Siria y el Yemen) hicieron declaraciones en que formularon reservas u observaciones en relación con determinados capítulos, párrafos u oraciones del Programa y solicitaron que se tomara nota de ellas en el informe final de la Conferencia. Diez Estados (la Argentina, Djibouti, Ecuador, Egipto, Guatemala, la República Islámica del Irán, Malta, el Perú, la República Dominicana y la Santa Sede) presentaron declaraciones escritas para que se incluyeran en el informe (Naciones Unidas, 1995).

El ministro de Relaciones Exteriores de Egipto, Moussa declaró en la sesión de clausura de esta Conferencia que “fue un encuentro de todas las culturas y civilizaciones y ha logrado adoptar un texto compuesto por una mezcla de religiones, valores y tradiciones” (La Prensa, 14-9-94: 11).

El Plan de Acción fue dividido en capítulos y, éstos a su vez en párrafos que se agruparon en secciones. En el documento de más de cien páginas, aprobado por aclamación el 13 de septiembre, se respaldó una nueva estrategia en que se destacaron los numerosos vínculos existentes entre la población y el desarrollo.¹

En el “Preámbulo”, constituido por el Capítulo I, se explicó que la Conferencia de 1994 recibió un mandato expresamente más amplio respecto de las cuestiones de desarrollo que las anteriores conferencias de población, lo que indica que cada vez se tiene mayor conciencia de que la población, la pobreza, las modalidades de producción y consumo y el medio ambiente están tan estrechamente interrelacionados que ninguno de esos factores puede considerarse aisladamente.

En el “Preámbulo” también se reconoció que no se espera que en los próximos 20 años los gobiernos pudieran alcanzar sin recibir ayuda los objetivos y las metas de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. Todos los miembros y

grupos de la sociedad tenían el derecho e incluso la responsabilidad de desempeñar un papel activo en los esfuerzos que se desplegarían para alcanzar esas metas.

En el Capítulo II, denominado “Principios” se estableció un cuidadoso equilibrio entre el reconocimiento de los derechos humanos individuales y el derecho de las naciones al desarrollo. La formulación de la mayoría de los principios se derivó directamente de la terminología internacional aceptada en declaraciones, convenios y pactos internacionales pertinentes.

Al inicio de este capítulo se reconoció claramente el hecho de que la aplicación de las recomendaciones que figuran en el Programa de Acción era de la competencia del derecho soberano de cada país, en consonancia con sus leyes nacionales y sus prioridades de desarrollo, con pleno respeto de los diversos valores religiosos y éticos y los antecedentes culturales de su pueblo, y de conformidad con los derechos humanos universalmente reconocidos. La inclusión de este párrafo hizo perder el carácter universal del Programa (Novick, 1998: 40).

La cooperación internacional y la solidaridad universal, sobre la base de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en un espíritu de colaboración, se consideraron elementos fundamentales para mejorar la calidad de la vida de los pueblos del mundo.

Los 15 principios de este Capítulo se relacionan con las principales cuestiones en la esfera de la población y el desarrollo, tales como: la igualdad y la equidad entre los sexos y la habilitación de la mujer; la incorporación de la población en políticas y programas de desarrollo sostenible; la erradicación de la pobreza, el acceso a los servicios de salud reproductiva y planificación de la familia; el derecho a la educación; la situación de los niños; los derechos de los migrantes y los refugiados, y las necesidades en materia de población y desarrollo de las poblaciones indígenas.

El Principio 2 reafirmo que los seres humanos son el elemento central del desarrollo sostenible, ya que la población es el recurso más importante y valioso de toda nación. En consecuencia, el derecho al desarrollo debe ejercerse con miras a satisfacer en forma equitativa las necesidades en materia de población, desarrollo y medio ambiente de las generaciones presentes y futuras. Además, para alcanzar el desarrollo sostenible y un nivel de vida más elevado para todos, los Estados deberían reducir y eliminar las

modalidades no sostenibles de producción y consumo, y promover políticas apropiadas, incluidas las políticas de población.

De conformidad con los principios, el fomento de la equidad y la igualdad de los sexos y la habilitación de la mujer, la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer y asegurarle el control de su propia fecundidad fue la piedra angular del programa. Por su parte, los Estados deberían adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso universal a los servicios de atención de la salud, incluidos los relacionados con la salud reproductiva, que incluyen la planificación de la familia y la salud sexual. En los principios se reafirma el derecho fundamental de todas las parejas y todas las personas a decidir libre y responsablemente el número y el espaciamiento de los nacimientos de sus hijos, y a disponer de la información, la educación y los medios necesarios para hacerlo.

En el capítulo se subraya que la familia es la unidad básica de la sociedad y como tal debería fortalecerse. También se reconoce que hay diversas formas de familia en diferentes sistemas culturales, políticos y sociales.

Los demás capítulos del Programa de Acción se dedican a desarrollar lo enunciado en los 15 principios del Capítulo II.

En las páginas que siguen nos enfocaremos en el Capítulo X del Plan de Acción denominado “Migraciones Internacionales”. Este capítulo se dividió en cuatro secciones.

La sección A se denominó “Migración Internacional y Desarrollo”.

En el párrafo 1 de esta sección se estableció las Bases para la acción, donde se describe la situación con respecto a las migraciones internacionales. El Programa para la acción consideró a las relaciones económicas, políticas y culturales internacionales como desempeñando un papel importante en las corrientes de población entre los países.

En sus distintos tipos, la migración internacional está vinculada con esas relaciones y a la vez afecta y se ve afectada por el proceso de desarrollo. La pobreza y la degradación del medio ambiente, combinadas con la falta de paz y seguridad, y las violaciones de los derechos humanos son todos factores que afectan a las migraciones internacionales.

Si bien la mayoría de las migraciones internacionales se producía entre países vecinos, se reconoció la tendencia de un aumento de la migración interregional, especialmente hacia los países desarrollados.

Se estimó que el número de migrantes internacionales en todo el mundo, comprendidos los refugiados, pasó de 125 millones de personas, aproximadamente la mitad de ellos en países en desarrollo. En esos últimos años los principales países de acogida del mundo desarrollado registraron una inmigración neta de aproximadamente 1,4 millones de personas al año, unos dos tercios de ellas procedentes de países en desarrollo.

La migración internacional ordenada puede tener efectos positivos en las comunidades de origen y en las de destino, por cuanto entran remesas de fondos a aquellas y recursos humanos necesarios a éstas.

Para que las políticas internacionales de migración sean eficaces, deberían tener en cuenta las limitaciones económicas del país de acogida, el impacto de la migración en la sociedad receptora y las repercusiones en los países de origen.

Los tres objetivos enunciados en el párrafo 2 respecto a esta sección son el a) hacer frente a las causas básicas de la migración, especialmente las relacionadas con la pobreza; b) fomentar la cooperación y el diálogo entre los países de origen y los países de destino; y c) facilitar el proceso de reintegración de los migrantes que regresan.

La primera medida enunciada en el párrafo 3 instó a los gobiernos a que hagan frente a las causas básicas de la migración, de manera que la permanencia en el propio país sea una opción viable para todos. Aunque se reconoció que la situación económica de esos países sólo mejoraría gradualmente y es probable por eso que las corrientes migratorias originadas en ellos sólo disminuirían a largo plazo; entre tanto, los graves problemas harían que continúen a corto plazo y a mediano plazo las corrientes migratorias, y se instó en consecuencia a los gobiernos a que adopten políticas y programas de migración internacional transparentes para hacer frente a esas corrientes.

En el párrafo 5 se invitó a los países de destino a que consideren la posibilidad de utilizar ciertas formas de migración temporal, mientras que los países de origen deberían colaborar en la promoción del regreso voluntario.

El último párrafo de esta sección estableció que los gobiernos deben apoyar la reunión de información sobre las corrientes y las cifras de migrantes mediante la recopilación apropiada de los datos pertinentes. Además, deben fortalecerse el papel de las organizaciones internacionales con mandatos en la esfera de la migración a fin de que puedan proporcionar ayuda a los gobiernos.

La sección B se denominó “Migrantes Documentados”.

En el párrafo 9 se detallaron las Bases para la acción de esta sección. Se definió a los migrantes documentados como aquellos que “cumplen todos los requisitos jurídicos para entrar, permanecer y, si procede, obtener empleo en el país de destino”.

Se reconoció que la migración documentada es en general beneficiosa para el país de acogida, ya que en su mayoría los migrantes suelen estar en la edad más productiva y poseen formación profesional que necesita el país de acogida, y su admisión está en consonancia con la política nacional.

A su vez, las remesas de los migrantes documentados a sus países de origen constituyen a menudo una fuente muy importante de divisas y contribuyen al bienestar de los familiares que dejaron atrás. Ejemplo de esto es el caso, entre otros, de los emigrados mexicanos que le hacen un favor a la economía nacional con el envío de remesas que se calculan como la tercera entrada de las divisas, solo por detrás de ingresos por petróleo y turismo (Calderón Chelius, 2000: 1).

Se reconoció que la reunificación de las familias de los migrantes documentados es un factor importante en las migraciones internacionales. Pero no se reconoció como un derecho según estaba establecido en el borrador del Programa de Acción.²

Los dos primeros objetivos enunciados en el apartado 10 consisten en a) asegurar la integración social y económica de los trabajadores documentados y b) eliminar las prácticas discriminatorias contra los migrantes documentados

También se enunció el garantizar su protección contra el racismo, el etnocentrismo y la xenofobia. Este objetivo también se repitió en el párrafo 16 con respecto a la sección de los migrantes indocumentados. Esto es una necesidad real debido a infinidad de ejemplos: cacería de africanos en El Ejido (España en el 2000); caso del incendio de un barrio oriental en Gran Bretaña este año; el crecimiento de agresiones hacia extranjeros por parte de grupos radicales de derecha en Alemania, etc.

El apartado e de este párrafo enunció como objetivo el asegurar que se respeten los valores culturales y religiosos, las creencias y las prácticas de los migrantes documentados, en la medida en que se ajusten a la legislación nacional y a los derechos humanos.

Esto nos remite a un caso de tres estudiantes musulmanas expulsadas de una escuela pública francesa por insistir en llevar su velo o chador. Los profesores se negaron a aceptarlas en las aulas, en nombre del principio de laicismo. Protestas, posturas gubernamentales encontradas, discusión entre intelectuales prestigiosos. Finalmente el Consejo de Estado francés tomó una postura favorable a las estudiantes que quisieran asistir a clase cubiertas con el pañuelo característico de su pertenencia religiosa. Esto debe dejar en claro que en un ámbito profesionalmente laico no es claro que sea lícito prohibir signos externos de adscripción religiosa que no supongan imposición ideológica al colectivo (Savater,1990:118).

Como objetivos también se instó a promover el bienestar de los trabajadores migrantes documentados y de sus familiares y, el tener en cuenta las necesidades y las circunstancias especiales de los migrantes temporales.

La primer medida que se estipuló en el párrafo 11 fue el instar a los gobiernos de los países de acogida a considerar la posibilidad de hacer extensivos a los migrantes documentados que satisfagan requisitos de estadía apropiados y a sus familiares un tratamiento igual al que reciben los propios nacionales en lo que respecta al disfrute de los derechos humanos básicos. Debería protegerse a las mujeres y a los niños que emigran en calidad de familiares contra los abusos o la denegación de sus derechos humanos.

El párrafo 12 de esta sección trajo varias discusiones entre los países ricos (principalmente Estados Unidos y los países de la Unión Europea) y los pobres. La diferencia giró en torno al reconocimiento de un derecho a los inmigrantes. Las naciones pudientes del Oeste desearon eliminar del borrador el propuesto “derecho” de migrantes a estar reunidos con sus familias usando en vez el vocablo “principio”. Temían que el declarar a la reunificación familiar un derecho socavaría los controles inmigratorios internacionales (La Nación, 11-9-94: 5).

Para obtener la abrogación de ese derecho, los países industrializados señalaron que “una cosa es el principio teórico que sugiere la conveniencia lógica de que las familias estén reunidas, y otra el derecho a que lo hagan”. El alegato de los delegados de los países receptores prosiguió señalando que “la efectiva incorporación de los familiares de los emigrados entra en la soberanía de cada país para decidir a cuántos emigrantes quiere acoger” (La Prensa, 13-9-94: 6).

Al final de arduos debates, los países receptores de inmigrantes se anotaron una contundente victoria sobre los denominados generadores, al incorporar al texto final que se votó en la Asamblea Plenaria una cláusula que anuló definitivamente el derecho a la reunificación familiar, por el cual los habitantes de un país que poseían familiares que habían emigrado para asentarse en otro país invocar el parentesco para obtener la nacionalidad del país receptor. Los países generadores de inmigrantes, pobres en general, y muy próximos a sociedades ricas (como los caribeños con respecto a Estados Unidos o a los africanos respecto a Europa Occidental) perdieron la última batalla de la Conferencia.

La única excepción que se reconoció es la que obliga a los gobiernos a respetar el artículo 10 de la Convención del Niño que establece que “éstos no pueden ser separados de sus padres y tienen derecho siempre a unirse con sus padres si éstos han emigrado a otros países

El párrafo 13 instó a los gobiernos de los países de destino a respetar los derechos humanos básicos de los migrantes documentados, al mismo tiempo que afirman su propio derecho a reglamentar el acceso a su territorio y a adoptar políticas que configuren las corrientes migratorias.

La sección C se denominó “Migrantes indocumentados”.

En el párrafo 15 que detalló las Bases para la acción, se define que “Los migrantes indocumentados o ilegales son personas que no cumplen los requisitos fijados por el país de destino para la entrada, la estancia o el ejercicio de una actividad económica”. Todos los Estados tienen el derecho de decidir quién puede entrar y permanecer en su territorio y en qué condiciones, y se insta a los gobiernos a que ejerzan ese derecho cuidando de evitar actuaciones y políticas racistas o xenofóbicas.

El primer objetivo (apartado a) del párrafo 16 fue el de hacer frente a las causas básicas de la migración indocumentada y el segundo (apartado b) el reducir el número de migrantes indocumentados, prevenir su explotación y proteger sus derechos humanos fundamentales.

Una posibilidad sería regularizando su situación en los países de destino a través de amnistías. En la Argentina la amnistía migratoria que favoreció a los indocumentados limítrofes, entre noviembre de 1992 y enero de 1994, subsanó la situación 230.000 limítrofes (Maguid, 1995: 8).

El apartado c) del párrafo 16 tuvo como objetivo el prevenir el tráfico internacional de migrantes. Éste constituye una clase de lo que actualmente se conoce como “tráfico humano”.

El tráfico humano es un cuadro dramático que conjuga la pobreza, la inmigración ilegal, la esclavitud de niños y el rapto de mujeres y niñas para la industria sexual, que culmina generalmente con la muerte de miles de personas cada año.

Los beneficios del tráfico de personas, se calcula, representan de 5000 a 12000 millones de dólares de ingresos por año a escala mundial, de acuerdo a las cifras que maneja la Organización Internacional de Migraciones en Ginebra. “Es la empresa criminal que tiene actualmente el más fuerte crecimiento”, sentenció Pino Arlacchi, un especialista en redes mafiosas de la ONU (Clarín, 29-4-2001: 32).

La primera medida propuesta en el párrafo 17 para este tema fue el identificar las causas de la migración indocumentada y su impacto económico, social y demográfico, así como sus consecuencias para la formulación de políticas sociales, económicas y de migración internacional.

En el párrafo 18 se instó a los gobiernos a adoptar sanciones eficaces contra quienes organizan la migración de indocumentados, explotan a esos migrantes o se dedican al tráfico de migrantes indocumentados. Esta medida para sancionar y prevenir este delito se hace cada día más necesaria. “Cuanto más rigurosamente se cierran las fronteras ante los inmigrantes indeseados, más crece el número de personas que intentan ingresar con la ayuda de bandas profesionales de traficantes” advirtió el servicio secreto alemán en un documento (Clarín, 2001: 33).

El apartado 19 propuso como medida el desalentar la migración de indocumentados explicando a los posibles migrantes las condiciones legales para la entrada, la estadía y el empleo en los países de acogida.

La medida propuesta en el párrafo 20 consistió en tratar de hallar soluciones a los problemas originados por la migración de indocumentados mediante negociaciones bilaterales o multilaterales, entre otras cosas, sobre acuerdos de readmisión que protejan los derechos humanos básicos de las personas de que se trata, de conformidad con los instrumentos internacionales pertinentes.

Un ejemplo de estos acuerdos es el Acuerdo Washigton -La Habana. Este acuerdo bilateral fue alcanzado en la sede de las Naciones Unidas, New York, al mismo tiempo que se desarrollaba la Conferencia. Este acuerdo migratorio pretendió detener el éxodo de balseros y establecer medidas legales de ingreso de cubanos a Estados Unidos. Los seis puntos del Acuerdo estableció la entrega anual de 20 mil visas a cubanos, sin contar a los parientes inmediatos de los ciudadanos norteamericanos (La Prensa, 10-9-94: 11; El Día, 10-9-94: 3). A este respecto Clinton declaró que "cuando se ponga en vigor, este acuerdo contribuirá a asegurar que la corriente masiva de de una emigración peligrosa e ilegal sea reemplazada por un proceso más seguro, legal y ordenado" (La Nación, 10-9-94: 3).

La sección D se denominó "Refugiados, solicitantes de asilo y personas desplazadas".

En el apartado 21 que correspondió a "Bases para la acción" se describe que en menos de 10 años, de 1985 a 1993, el número de refugiados se ha duplicado con creces, de 8.5 millones a 19 millones de personas. Esta situación ha sido resultado de múltiples y complejos factores, entre ellos, las violaciones generalizadas de los derechos humanos. Además la institución del asilo está siendo muy discutida en los países industrializados por una diversidad de motivos, entre ellos el número creciente de refugiados y solicitantes de asilo.

Los países que participaron en la elaboración y en la adopción de la Convención sobre los Refugiados de 1951 han puesto barreras para impedir el acceso a sus fronteras y niegan la protección a individuos cualificados. A muchas personas no se les permite ni acceder al proceso de asilo, se encuentra que no cumplen con la definición de refugiado.

Así, el término “fortaleza europea” ha entrado ya en vocabulario como sinónimo de una restricción generalizada de las leyes de asilo. En todas partes, los gobiernos “afinan” sutilmente sus normas y ponen barreras a los solicitantes de asilo. Un ejemplo de esto ha sido la decisión de la británica Cámara de los Lores la cual promulgó una normativa que limita de forma considerable la definición de refugiado. Según los Lores, en el futuro, los solicitantes de asilo que huyan de guerras civiles tendrán que demostrar que corren un mayor riesgo de persecución que otros miembros del mismo grupo (Refugiados, 1998b: 27).

En los tres primeros objetivos propuestos en el párrafo 22 estaban el de reducir los factores de presión que dan lugar a los movimientos y los desplazamientos de refugiados atacando sus causas, el buscar y establecer soluciones duraderas para los problemas de los refugiados y las personas desplazadas y el velar por la protección y asistencia efectivas de las poblaciones de refugiados.

El objetivo del apartado d apuntó a impedir el debilitamiento de la institución del asilo, descrita en las Bases para la Acción. De hecho, el asilo es la clave para proteger a los refugiados. La palabra deriva del griego antiguo (la partícula “a” y el verbo “sylao”) y, literalmente, significa “sin captura, sin violación, sin devastación”. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 lo establece en su Artículo 14: “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”. El Principio 1 de este Programa de Acción estableció justamente que toda la persona tiene los derechos y las libertades proclamados en esta Declaración.

La primer medida que se propuso en el párrafo 23 es de carácter estructural, y podría decirse “quijotesca”, ya que instó a los gobiernos a que ataquen las causas de los movimientos de refugiados y personas desplazadas mediante la adopción de medidas adecuadas con respecto a la solución de los conflictos, la promoción de la paz y la reconciliación, el respeto de los derechos humanos, y el respeto de la independencia, la integridad territorial y la soberanía de los Estados.

El párrafo 24 instó a los gobiernos a aumentar su apoyo a las actividades internacionales de protección y asistencia en favor de los refugiados y de las personas desplazadas. Las más importantes organizaciones internacionales a este respecto son el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados y el Comité Internacional de la Cruz Roja.

También según el párrafo 25 se debía prestar apoyo internacional adecuado a los países de asilo para satisfacer las necesidades básicas de los refugiados y ayudar a buscar soluciones duraderas. Debería proporcionarse a los refugiados acceso al alojamiento, la educación, los servicios de salud, incluida la planificación familiar, y otros servicios sociales necesarios.

Los gobiernos debían crear condiciones que favorezcan la repatriación voluntaria de los refugiados en condiciones de seguridad y dignidad según el párrafo 26. El Acuerdo Washinton-La Habana, ya mencionado, pretendió también solucionar la situación de los cubanos refugiados en Guantánamo por años. Se acordaron tres opciones: permanecer allí, viajar a otros países como Honduras o Panamá, o regresar a Cuba a través de canales diplomáticos, pero no podrán ingresar directamente a Estados Unidos (La Nación, 10-9-94:3).

El párrafo 27 instó a los gobiernos a respetar las leyes internacionales relativas a los refugiados. Se invitó a los Estados que no lo hayan hecho a considerar la posibilidad de adherirse a estas leyes, en particular a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 relativos al estatuto de los refugiados. Los gobiernos deberían velar por que los que buscan asilo en el territorio del gobierno tengan acceso a audiencias justas y deberían facilitar la tramitación expeditiva de las solicitudes de asilo.

Esta es una gran falencia, o despropósito, de los gobiernos que ya cobró varias vidas. Tal el caso de Ahmed, quien había huido del caos y las matanzas en su Somalia natal en 1990. En Austria se vio inmerso en un limbo administrativo por años. No tenía papeles en reglas, por ende no conseguía trabajo, y esta situación se le hizo intolerable. En marzo de 1998 se suicidó en la Plaza de los Derechos Humanos en la ciudad de Graz. (Refugiados, 1998a: 10).

Conclusiones

El fin de la guerra fría acarrió una mayor propensión al diálogo entre los gobiernos. Terminada aquella disputa ideológica fue más fácil sentar a la mesa de negociaciones internacionales a los diferentes actores de la política mundial. Así, la Organización de las Naciones Unidas se convirtió en estos últimos años en la impulsora de “foros globales” donde los países debatieron y consensuaron definiciones, proyectos, estrategias, planes respecto a temas que involucran al mundo entero.

Uno de estos temas fue el de los problemas poblacionales y su relación con el desarrollo tratados en la Conferencia de El Cairo en setiembre de 1994. En este trabajo hemos tratado de desarrollar algunas de las disposiciones del principal instrumento adoptado en la Conferencia, su Programa de Acción.

El foco de este trabajo se concentró en los movimientos migratorios, pues consideramos que éstos serán decisivos en la composición de la población futura. Habrá grandes migraciones, especialmente hacía los países desarrollados. Y es probable que existan conflictos bélicos multiplicados si los países ricos siguen reforzando sus fronteras como intento de frenar esos movimientos, además de los actuales crecientes fenómenos de xenofobia.

Todas estas tendencias se vieron reflejadas en las “Bases para la Acción” que los Estados tomaron como punto de partida para elaborar los objetivos y medidas que solucionarían estos efectos negativos. Pero, hay que reconocer que las dispares capacidades de poder entre los Estados, provocó que el consenso alcanzado dejara a salvo los intereses de los más poderosos, tal el caso de la negación del “derecho a la reunificación familiar”.

De todas formas, la implementación del Programa sería un gran avance en la defensa de los derechos y promoción de las personas. Las actividades de seguimiento son esenciales para mantener la presión sobre los gobiernos, a fin de que se lleven a la práctica los compromisos asumidos, y también para mantener el ímpetu de las conferencias en etapas ulteriores. Las Naciones Unidas reconocen que el seguimiento es un proceso inmensamente complejo y polifacético (Naciones Unidas, 1997: 4).

Con este fin, a cinco años, la Asamblea General convocó a los países a hacer un balance de la instrumentación y actualización del plan adoptado por la Conferencia sobre Población y Desarrollo realizada en El Cairo. Las deliberaciones se llevaron a cabo durante tres días (El Día, 1-7-99: 4).

El análisis de estas deliberaciones excede el marco de este trabajo, pero podemos presentar un dato. El foro se abrió con reproches lanzados por Annan, el Secretario General de Naciones Unidas, (La Nación 1-7-99) ante la falta de recursos financieros para aplicar el programa esbozado en el Cairo....

Bibliografía

Calderón Chelius, L. (2000, noviembre 2-4) Migraciones y derechos políticos transnacionales: el proceso de extensión del voto en el exterior. En *La migración internacional entra en un nuevo milenio*, encuentro organizado por la Asociación Internacional de Sociología, ISA, RC 31, Buenos Aires.

Maguid, A. (1995, octubre 2-6) La migración Internacional reciente en la Argentina: características e impacto en el mercado de trabajo. En *XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*, Ciudad de México.

Massey, Douglas y otros (1993). Teorías de la migración internacional: una revisión y evaluación. *Population and Development Review*. 19.

Naciones Unidas:

a) "Programa de Acción de la Conferencia de Población y Desarrollo". Departamento de Información Pública, 1994, New York.

b) "Resumen de la Conferencia sobre Población y Desarrollo". Departamento de Información Pública, 1618/Pop, marzo 1995, New York.

c) "Las grandes conferencias mundiales. Formulación de prioridades para el siglo XXI". Departamento de Información Pública de Naciones Unidas, 1997, New York.

d) "¿Qué han logrado las Conferencias Mundiales?". Departamento de Información Pública, 1825/Rev, junio 1999, New York.

Novick, S. (1998) *La posición Argentina en las tres Conferencias Mundiales de Población*. Documento de Trabajo Nro. 11. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Salvioli, F. (1997) Algunas tendencias sobre Derechos Humanos en las Relaciones Internacionales y el Derecho Internacional de la Posguerra Fría, *Revista AGORA*. Córdoba: Editorial Centro de Estudios Avanzados.

Savater, F. (1990) *Humanismo Impenitente*. Barcelona: Editorial Anagrama.

Revista Refugiados:

- a) Número 99, Sección de Información Pública del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 1998, España.
- b) Número 100, Sección de Información Pública del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 1998, España.

Diarios:

-Clarín:

- a) 29-4-2001: "Tráfico humano, el delito mundial que más crece"

-El Día:

- a) 5-9-94: "Aborto, el tema más controvertido"
- a) 6-9-94: "Foro de las ONG"
- b) 10-9-94: "Estados Unidos y Cuba llegaron a un acuerdo sobre inmigración"
- d) 1-7-99: "Argentina en el eje de una polémica sobre población en Naciones Unidas"

-La Nación:

- a) 5-9-94: "Comienza hoy la Conferencia Internacional de Población"
- b) 6-9-94: "Aborto: fuerte controversia en la Conferencia de Naciones Unidas"
- c) 7-9-94: "La batalla oculta"
- d) 8-9-94: "Amenaza una crisis a la Conferencia poblacional"

- e) 8-9-94: "Al grano"
- f) 9-9-94: "Nueva objeción vaticana al control demográfico"
- g) 10-9-94: "Acuerdo entre Estados Unidos y Cuba"
- h) 11-9-94: "Derechos reproductivos, otro debate en El Cairo"
- y) 12-9-94: "Batalla por el concepto de familia en la Conferencia"
- j) 13-9-94: "Hoy se definirá el respaldo al documento poblacional de Naciones Unidas"
- k) 1-7-99: "La población mundial será de 6000 millones en octubre próximo"

-La Prensa:

- a) 6-9-94: "Un esfuerzo para frenar la explosión demográfica"
- b) 10-9-94: "Castro aceptó frenar la emigración ilegal"
- c) 13-9-94: "Los inmigrantes no podrán reunirse con sus familias"
- d) 14-9-94: "Acuerdo en El Cairo para desactivar la bomba demográfica"

¹ De aquí en más, los párrafos enunciados pertenecen al Programa de Acción sobre Población y Desarrollo tal como fueron adoptados en la Conferencia en 1994 del Departamento de Información Pública de Naciones Unidas.

² Ver mayor tratamiento en las siguientes páginas.