

# Migración: el desafío de fin de siglo para ACNUR

Flor Rojas\*

UNIDAD DE INVESTIGACION  
CENTRO DE ESTUDIOS  
INTERNACIONALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS  
Y SOCIALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

## Resumen

Los grandes desplazamientos han sido una norma en la historia de la humanidad. Sin embargo, jamás este fenómeno había tenido las dimensiones que conocemos el día de hoy. Según ciertas estimaciones, actualmente se desplazan por el mundo alrededor de 120 millones de personas. De éstas, entre 45 y 70 millones se desplazan voluntariamente de un país a otro legal o ilegalmente mientras que alrededor de 50 millones se ven obligados a abandonar su lugar de origen a causa de la violencia y la persecución.

No hay otra elección, se deben buscar soluciones imaginativas, solidarias y generosas. Nuestro esfuerzo en la víspera del siglo XXI debe enfocarse a tratar las causas, a llegar al meollo del problema que origina el refugio, el desplazamiento o la migración. A corto plazo, apenas quedan dudas de que la negligencia es el más costoso de todos los enfoques posibles. Los problemas de refugiados y desplazados que se dejan sin resolver no sólo constituyen una afrenta a los valores humanos, sino que vuelven a integrarse en la peligrosa espiral de conflictos violentos y nuevos desplazamientos.

## I. Los desplazamientos humanos

### 1. Cuáles y cuántos son?

Los grandes desplazamientos han sido una norma en la historia de la humanidad. Sin embargo, jamás este fenómeno había tenido las dimensiones que conocemos el día de hoy. Según nuestras estimaciones, actualmente se desplazan por el mundo alrededor de 120 millones de personas:

- Entre 25 y 30 millones se desplazan legalmente por razones de trabajo o personales;

\* Representante Regional Adjunta para México, Belice y Cuba. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

## Abstract

The huge displacements have been a norm in the human history. However, this phenomenon had never had the dimensions that we know today. According to certain estimates, around 120 million people are now displaced throughout the world. Around 45 and 70 million of which migrate voluntarily from one country to another legal or illegally; while almost 50 million are obliged to abandon their place of origin because of violence and persecution.

There is no other choice, we must search for imaginative and generous solutions. Our effort at the eve of XXI century should focus on coping with the main causes, this is, the core of the problem that triggers migration. In a short term, there is no doubt that negligence is the most expensive of all possible approaches. The problems of refugees and displaced people that are left behind not only constitute an insult to the human value, but rather lead again to a dangerous spiral of violent conflicts and new displacements.

- Se calcula que entre 20 y 40 millones son migrantes económicos indocumentados.

• A ellos se suman 23 millones de refugiados o personas en situaciones parecidas que son actualmente asistidas por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados; y

- Aproximadamente 24 millones de desplazados internos que deambulan en pos de seguridad dentro de su propio país.

Podemos decir, entonces, que entre 45 y 70 millones de personas se desplazan voluntariamente de un país a otro legal o ilegalmente mientras, alrededor de 50 millones de ven obligados a abandonar su lugar de origen a causa de la violencia y la persecución. Estas cifras no incluyen el gran número de migrantes económicos internos que abandonan las zonas rura-

les para instalarse en las barriadas miserables y marginadas de las grandes urbes de nuestro planeta.

2. *¿Por qué se desplazan?*

Las razones para desplazarse son muchas, a menudo complejas y pueden presentarse de manera simultánea: hay quienes lo hacen por una preferencia o conveniencia personal o porque desean dejar tras de sí la falta de oportunidades: otros huyen ante persecuciones individuales, conflictos armados o campañas de represión.

3. *¿De dónde vienen y a dónde van?*

Estas migraciones se originan sobre todo en países donde la pobreza, con o sin violencia, se perpetúa o se expande.

En el caso de los migrantes económicos se puede constatar que el campesino mexicano —que abandona su tierra para instalarse en la gigantesca ciudad capital o para atravesar el Río Grande en pos de una prosperidad que no encuentra en su país—, no es muy diferente del turco, del senegalés o del paquistaní que buscan nuevas oportunidades en Estambul, Dakar o Karachi, cuando no en Alemania, Francia o Inglaterra. Con ellos hay que mencionar al creciente número de europeos del Este y de nacionales de países de la ex-Unión Soviética que se suman por millares a los millones de migrantes de todos los continentes. Todos huyen de una pobreza que ya no toleran.

En el caso de los refugiados y de los desplazados internos, las razones de su desarraigo son a menudo idénticas; ambos huyen de la intolerancia, la violencia, la persecución; huyen para salvar su libertad y a menudo su vida. En esas circunstancias, es muy difícil “elegir” a dónde ir: el refugiado y el desplazado interno buscan refugio en un país o en una región o ciudad en donde piensan encontrar protección y solidaridad. En muy pocas ocasiones pueden elegir su destino.

**II. ¿Cómo establecer una distinción entre refugiados, desplazados y migrantes económicos cuando la gente huye de países en los que el sistema político perpetúa la pobreza y la injusticia?**

Distinguir con claridad entre refugiado, desplazado interno y migrante económico no es fácil siempre.

Frecuentemente el descontento económico que impulsa a emigrar origina también protestas o resistencia contra el sistema de gobierno que perpetúa o tolera situaciones de injusticia que no es capaz de corregir.

*1. Movimientos espectaculares*

En Vietnam, la represión política vino a añadirse al estancamiento económico (agudizado por el boicot comercial), por lo que se mantuvo un flujo continuo de los llamados “boat people” durante 15 años.

*La ex-Yugoslavia, Somalia o Ruanda*

Haití, por su parte, ha sido durante décadas un ejemplo de extrema pobreza y represión que se alimentan mutuamente en un sistema caracterizado por la corrupción endémica. Los haitianos, además de cruzar una frontera para buscar refugio, se lanzaron también por miles al mar Caribe, con la incierta esperanza de ser aceptados en Estados Unidos, después de vender todas sus posesiones para pagar un lugarcito en las precarias balsas. Su odisea, en el mejor de los casos, terminó cuando los recogió la Guardia Costera estadounidense y los recluyó en campamentos cerrados en la base naval de Guantánamo, donde permanecieron confinados durante meses a la espera de que cambiasen las condiciones políticas en la isla y pudiesen regresar a ella.

Volver al país no siempre es la solución más segura para un refugiado. Cuando la violencia es generalizada y endémica, incluso un cambio de autoridades no representa una garantía de que en adelante se restablezca el respeto de los derechos humanos.

En el caso de Haití las sanciones económicas, diseñadas para producir resultados en el plano político, deterioraron aún más una economía ya devastada, que no podrá ponerse en pie si no cuenta con apoyo masivo y decidido de la comunidad internacional. Si no se ataca el núcleo del problema —la miseria crónica de un pueblo— la comunidad internacional deberá prepararse para enfrentar nuevamente la violencia y otra explosión de migrantes o refugiados.

*2. Movimientos continuos hacia los países industrializados*

Cuando el llamado Primer Mundo tenía grandes ne-

cesidades de mano de obra, los países industrializados estaban dispuestos a recibir tanto a refugiados como a inmigrantes económicos. Sin embargo, en este fin de siglo, el desempleo crónico ya no es una característica específica de los países pobres. Millones de trabajadores están inscritos en las listas de desempleados de las naciones desarrolladas y la llegada de inmigrantes o refugiados es considerada como una amenaza, lo que se traduce en el establecimiento de nuevos obstáculos migratorios, legales o físicos.

La inmigración ya no es considerada como una fuente de enriquecimiento en recursos humanos, como hace apenas algunos años. A las barreras cada vez más numerosas y refinadas para impedir el acceso de extranjeros al territorio nacional, se agrega una atmósfera de pesimismo y deterioro de las condiciones de vida que permiten el surgimiento de ideologías que promueven la xenofobia, el racismo y la intolerancia.

En Europa, numerosos países que han constituido durante décadas las puntas de lanza de la solidaridad entre naciones, ofreciendo trabajo a inmigrantes y asilo a refugiados, han revisado sus leyes internas o llegado a acuerdos entre ellos, para filtrar el acceso a su territorio de la forma más rígida posible. En Norteamérica, la firma del Tratado de Libre Comercio no ha impedido que surjan y sean aprobadas por la mayoría de los ciudadanos consultados, iniciativas dirigidas a limitar el flujo migratorio del país más desfavorecido al más rico de la alianza. La situación sería aún más dramática de no ser por los numerosos, y a menudo poderosos, organismos privados abocados al respeto de los derechos humanos de nacionales y extranjeros en países industrializados. Las estructuras democráticas existentes en esos mismos países —funcionarios públicos sensibles al sufrimiento de los migrantes y refugiados, ciudadanos concientes del poder que les otorga su sistema legislativo y cortes dirigidas por jueces honestos y concientes de la trascendencia de su función— intervienen para impedir o disminuir el número de expulsiones y frenar o matizar legislaciones xenofóbicas o exageradamente severas. Asimismo, a veces, algunos de estos actores logran que las autoridades otorguen un estatuto migratorio, provisional quizás, pero suficiente para permitir que el migrante o el refugiado cuente con el tiempo necesario para defender sus derechos.

### 3. *Movimientos hacia otros países*

Mientras tanto, países que experimentan un desarrollo económico que les permite esperar su pronta entrada al llamado Primer Mundo (aunque conserven aún índices de pobreza y desigualdad propias del Tercer Mundo), tienen que enfrentar una situación ambigua. Por un lado grandes flujos internos de migrantes rurales hacia centros urbanos de por sí sobrepoblados; por otro, la salida de sus propios nacionales rumbo a países más ricos y, por último, la llegada cada vez más numerosa de ciudadanos de países más pobres, que ven en estos países de alto crecimiento económico una opción para mejorar su vida.

Estos mismos países en desarrollo, por su situación geopolítica, a menudo, son también el objetivo de personas que deben abandonar la patria para salvar sus vidas o libertad. Los refugiados ven en ellos la posibilidad de encontrar seguridad y oportunidades para reconstruir de alguna manera su existencia, casi siempre en una sociedad culturalmente similar a la de sus países de origen.

Sin embargo, en esos países de mayores recursos pero en los que subsiste la pobreza, las oportunidades son pocas y la legislación migratoria tiende a ser mucho más severa que en el pasado. Muy pocos son los refugiados cuyo estatuto es cabalmente reconocido. En la mayoría de los casos, no les queda más que “desaparecer” en el anonimato de los indocumentados y vivir con el temor permanente de ser descubiertos y obligados a regresar a un país en el que su vida o libertad estarán en peligro. Además, en general, el sistema judicial no ofrece espacios suficientes para defender los derechos de los migrantes y refugiados ilegales; las organizaciones no-gubernamentales no cuentan con recursos comparables a sus similares del Primer Mundo, y los extranjeros son víctimas del hampa o de un círculo de corrupción que solamente ve en ellos presas listas para ser explotadas.

### III. *¿Cómo enfrentar los problemas causados por la migración y el refugio?*

Estas consideraciones en tan poco tiempo no pueden ser exhaustivas, ya que el problema de las migraciones humanas no solamente se caracteriza por las gran-

des cifras sino también por su complejidad. No obstante, ellas deben llevarnos a una reflexión sobre cómo encarar el inmenso drama de la migración y el refugio, en un momento en que el mundo enfrenta una peligrosa sobrepoblación, un deterioro ambiental casi incontrolable y el renacimiento de viejos antagonismos.

### 1. Un esfuerzo concertado

Los países miembros de la comunidad internacional, sean estos ricos o en vías de desarrollo, deben colaborar estrechamente para encontrar soluciones adecuadas a los numerosos matices del problema de la migración. Mientras subsista la pobreza y la miseria endémica en algún lugar del mundo, habrá desplazamientos hacia las regiones más privilegiadas. La responsabilidad de hacer frente a este problema incumbe tanto al país en donde se genera el movimiento migratorio, como a los países por donde transitan las personas desarraigadas y aquellos a donde éstas se dirigen. Este esfuerzo conjunto debe beneficiar a todos los desarraigados o candidatos al desarraigo en todos los países concernidos ya que no hay diferencia entre ellos; aunque no compartan el color de piel, la religión o el idioma, siempre se trata de seres humanos que merecen respeto y solidaridad. No debemos permitir que haya víctimas por las que abogamos y estamos dispuestos a luchar y otras a las que les damos la espalda y abandonamos a su suerte.

*Alzar muros de contención no es la solución. Abrir sin restricciones las puertas, tampoco.*

El mundo necesita un esfuerzo concertado de todos: gobernantes, funcionarios, políticos, académicos, empresarios, trabajadores, campesinos, que permita un desarrollo sustentable con justicia social, tanto en el ámbito nacional como en el local.

Además, este esfuerzo debe inscribirse en el marco de esfuerzos dirigidos a lograr la protección de los recursos naturales, la disminución del crecimiento de la población y el arraigo de las poblaciones rurales a su lugar de origen.

### 2. ¿Cómo hacerlo?

Quizás el análisis de las experiencias del ACNUR, de otros organismos de Naciones Unidas, de innumerables organizaciones nogubernamentales y de los gobiernos de algunos de los países afectados, en ma-

teria de protección y asistencia a refugiados y desplazados, nos permita dar un paso en la búsqueda de soluciones. Naturalmente, este esfuerzo no puede ser aislado y debe llevarse a cabo en estrecha relación con las múltiples actividades abocadas a la erradicación de la pobreza, que se realizan o deberían realizarse, en las regiones más afectadas por este problema, viejo como el mundo y tan actual y amenazante que pone en riesgo nuestro futuro.

• *El refugio:* Ya no es posible tratar el problema del refugio aisladamente mediante sencillos programas de asistencia de emergencia o de integración de facto en zonas marginadas. Tampoco es posible pensar que este problema puede ser resuelto por medio de repatriaciones, voluntarias o no, a lugares de origen donde aún prevalecen las mismas condiciones que originaron la salida de los refugiados. Estas opciones no son más que una suerte de "válvulas de escape".

• *Refugio, migración y pobreza:* El problema del refugiado requiere una solución de fondo, que solamente se puede obtener con una integración en los países de asilo o una reinserción en los lugares de origen, en el marco de un proceso de desarrollo coherente y sustentable. El desafío que tenemos ante nosotros requiere de un inmenso esfuerzo concertado que permita a la comunidad internacional y a los países afectados, enfrentar el problema del refugio y de la migración dentro del marco de la lucha contra la pobreza.

• *Acciones globales e independientes:* Sin embargo, es difícil contemplar acciones distintas a erradicar la pobreza endémica, el deterioro ambiental, el crecimiento incontrolado de la población o las migraciones forzadas en todas sus formas, que no incluyan, entre muchos objetivos:

- \* la solución del problema de la deuda externa de los países más desfavorecidos;
- \* una utilización más racional y eficaz de los recursos naturales;
- \* la disminución del crecimiento demográfico;
- \* la imposición de sanciones efectivas y universales a los regímenes que se caractericen por una sistemática violación de los derechos humanos o, aún más,
- \* la revisión de las reglas del intercambio comercial internacional con miras a mejorar

radicalmente la parte que corresponde a los países más pobres y esencialmente rurales o productores de materia prima.

También es necesario que los países directamente afectados asuman de manera cabal responsabilidades que no pueden delegar, entre otras el establecimiento y la consolidación de un régimen de derecho que garantice la libertad y el bienestar de sus nacionales, una justa distribución de los recursos e ingresos y el acceso de todos a bienes y servicios indispensables.

Esto implica, naturalmente, la existencia de una política hacendaria eficaz que permita a los gobiernos de estos países contar con recursos financieros propios, para cumplir con sus obligaciones básicas y participar efectivamente en el esfuerzo de desarrollo. La comunidad internacional podrá apoyar más eficazmente, en la medida que el aporte nacional sea más significativo.

• *Una experiencia: los Programas de Impacto Rápido (PIRs):* En el ACNUR hemos iniciado una experiencia destinada a enlazar la fase de emergencia con actividades productivas y de servicios. Vinculada a un proceso de desarrollo sustentable, tanto en los países de asilo, dentro de un contexto de integración local, como en los países de origen, cuando la repatriación voluntaria es la solución al problema del refugio, esta experiencia se inició en Centroamérica, dentro del marco de la plataforma creada por la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) entre 1990 y 1994. Hoy en día se prosigue en Camboya y en Mozambique.

El Programa de Impacto Rápido (PIR) está constituido por un conjunto de micro proyectos, surgidos de las necesidades básicas de las comunidades. Estas participan directamente en su identificación, planificación y ejecución, buscando beneficiar de manera directa a hombres y mujeres, respetando al mismo tiempo el ecosistema de cada micro región donde se ubican. El programa está pensado para dar un impulso a la rehabilitación de las comunidades y, por lo tanto, beneficiar no sólo a núcleos de refugiados o de repatriados, sino globalmente a la región donde estos se ubiquen.

El PIR no es una solución sino una contribución en el largo proceso que debería llevar a los refugiados a iniciar su participación en un proceso de desarrollo sustentable en países de asilo o en sus propios

países de origen. La experiencia podría aplicarse también a núcleos de migrantes económicos en las zonas marginales en donde se han instalado o en las regiones de donde salieron o a donde estarían dispuestos a regresar. El PIR permite iniciar la transición entre un programa de asistencia o un periodo de abandono y un proceso concertado de desarrollo sostenible. Permite construir infraestructuras de base (escuelas, puentes, caminos), montar pequeños proyectos productivos (apicultura, talleres, transporte, huertas, etcétera), dar capacitación básica (alfabetización, saneamiento ambiental, gestión de pequeñas empresas, etcétera) a través del trabajo de los beneficiarios y con el apoyo de recursos técnicos y financieros aportados por gobiernos, instituciones privadas y agencias intergubernamentales.

El periodo cubierto por los PIR depende de la magnitud del problema, pero no sobrepasa de seis a dieciocho meses en general. Para tener éxito, los PIR deben ser inmediatamente complementados y seguidos por un programa mucho más vasto y ambicioso que integre a las comunidades concernidas al proceso nacional de desarrollo. Es entonces cuando el papel de los gobiernos, de las organizaciones de desarrollo y de las instituciones financieras es de importancia trascendental.

#### IV. Evolución del programa del refugio

Los flujos de migrantes de todo tipo no podrán ser detenidos exclusivamente por métodos represivos y retornos forzados. No existen barreras lo suficientemente altas cuando la miseria y el miedo son las principales razones para emigrar.

Un breve vistazo a la evolución del refugio a partir del final de la Segunda Guerra Mundial nos demuestra que las acciones destinadas básicamente a enfrentar *las consecuencias*, sin atacar *las causas*, de este fenómeno, no han podido impedir que, en la década de los noventa, la dimensión del problema llegue a proporciones que hace algunos años eran inimaginables:

En 1951, cuando fue creado el ACNUR, había en el mundo 1 millón de refugiados. 19 años más tarde, en 1970, el número había aumentado a 2.5 millones y nuestro presupuesto no sobrepasaba los 8 millones de dólares. Nuestra organización contaba entonces con algunas decenas de funcionarios.

Para inicios de los años ochenta, habiendo transcurrido solamente una década, el número de refugiados sobrepasaba los 10 millones y el presupuesto de nuestra institución llegaba a los 500 millones de dólares. Para entonces éramos más de mil funcionarios.

En 1993, el ACNUR registraba 18.2 millones de refugiados en el mundo (incluyendo más de 3.5 millones de desplazados asistidos por ACNUR, en el marco de acciones humanitarias que la comunidad internacional le ha confiado), y nuestro presupuesto sobrepasaba el billón de dólares.

En 1994, apenas un año después, el número de refugiados y desplazados asistidos rebasó el límite de los 23 millones y el presupuesto de ACNUR el de los 1,200 millones de dólares. Desde entonces, cerca de 5,000 personas trabajamos para ACNUR, en unos 115 países de todos los continentes.

### Conclusión

¿Hasta donde puede la comunidad internacional permitir que siga creciendo el número de personas afectadas por el desarraigo forzoso y cómo mantener estos niveles de recursos financieros? Las enormes dificultades a las que se enfrentan los funcionarios del ACNUR, para contar con recursos adaptados a las necesidades, demuestran que estamos llegando al límite de lo realísticamente posible.

Si consideramos que este aumento de víctimas de la violencia va a la par de la generalización de la intolerancia, de la exclusión, de la miseria y, por ende, del crecimiento de los desplazamientos humanos, podemos prever, sin demasiado riesgo de equivocarnos, que de no enfrentarnos con firmeza al problema de la pobreza y de las migraciones forzadas, para fines del siglo el número de migrantes, de despla-

dos y de refugiados, desbordará cualquier capacidad de contención, de represión o devolución.

*No habrá obstáculos lo suficientemente altos, anchos o profundos, ni habrá suficientes celdas, carcelarios ni otros recursos represivos que puedan impedir que estos movimientos internacionales se conviertan en uno de los principales problemas de la humanidad.*

*Las legislaciones represivas o inadaptadas; las nuevas restricciones legales ahí en donde existía una jurisprudencia generosa; los defectos y las debilidades del sistema jurídico y la falta de solidaridad, terminarán por poner en peligro la dignidad y el bienestar mismo de todos aquellos que creen que hay que protegerse ante las migraciones y el refugio. Liberar a los demonios de la xenofobia y la intolerancia puede ser el inicio de la injusticia y la agresión inconsiderada e incontrolable.*

*No hay otra elección, debemos buscar soluciones imaginativas, solidarias y generosas. Nuestro esfuerzo en la víspera del siglo XXI debe enfocarse a tratar las causas, a llegar al meollo del problema que origina el refugio, el desplazamiento o la migración. A corto plazo, apenas quedan dudas de que la negligencia es el más costoso de todos los enfoques posibles. Los problemas de refugiados y desplazados (como los que atañen a las migraciones en su más amplia concepción) que se dejan sin resolver, no sólo constituyen una afrenta a los valores humanos sino que vuelven a integrarse en la peligrosa espiral de conflictos violentos y nuevos desplazamientos.*

*Este es el desafío que nos impone este fin de siglo; aún es tiempo de enfrentarlo. En un mundo afectado por un deterioro ambiental de proporciones descomunales, por una miseria que se expande por doquier y por un crecimiento demográfico de dramáticas dimensiones, ignorar este reto de la historia sería imperdonable.*