

MIGRACIONES FORZADAS

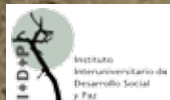
revista

número 45
marzo 2014

Crisis



SÓLO DISTRIBUCIÓN GRATUITA



3 De los editores

Crisis

- 4 **Preámbulo sobre los migrantes en situaciones de crisis**
Peter D Sutherland
- 5 **¿Qué es la migración a causa de las crisis?**
Susan Martin, Sanjula Weerasinghe y Abbie Taylor
- 10 **El concepto de migración a causa de las crisis**
Jane McAdam
- 12 **Qué nos enseñó el desarrollo de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos**
Roberta Cohen
- 14 **La huida a las ciudades**
Patricia Weiss Fagen
- 17 **Elección y necesidad: restablecerse en el Ártico y en el Pacífico Sur**
Robin Bronen
- 21 **Los migrantes en las islas del litoral de Bangladesh**
Rezwan Siddiqui
- 22 **La migración ilegal en la parte india de Sundarbans**
Sahana Bose
- 23 **El reasentamiento en el siglo XXI**
Anthony Oliver-Smith y Alex de Sherbinin
- 26 **Adolescencia, crisis alimentaria y migración**
Janis Ridsdel
- 28 **Violencia criminal y desplazamiento en México**
Sebastián Albuja
- 31 **Mexicanos buscando asilo político**
Leticia Calderón Chelius
- 32 **México: de los principios rectores a las responsabilidades nacionales sobre los derechos de las personas internamente desplazadas.**
Fernando Batista Jiménez
- 34 **Crecida de las aguas, vidas desplazadas**
Lindsey Brickle y Alice Thomas
- 36 **Las crisis sanitarias y la migración**
Michael Edelstein, David Heymann y Khalid Koser
- 39 **Cuestionando el “desplazamiento a causa de la sequía”: medio ambiente, política y migración en Somalia**
Anna Lindley
- 43 **No ciudadanos atrapados en situaciones de conflicto, violencia y desastres**
Khalid Koser
- 46 **La gestión humanitaria de las fronteras**
Maximilian Pottler
- 47 **Aspectos de la migración por la crisis en Argelia**
Mohamed Saïb Musette
- 48 **La migración forzada de los ciudadanos en un mundo globalizado**
Oscar A Gómez
- 49 **El desafío de la migración mixta por vía marítima**
Judith Kumin
- 52 **Poblaciones “atrapadas” en épocas de crisis**
Richard Black y Michael Collyer
- 56 **El aumento de las poblaciones atrapadas**
April T Humble
- 58 **Ideas equivocadas sobre la trata de personas en épocas de crisis**
Ełzbieta M Goździak y Alissa Walter

- 59 **La cooperación internacional en la crisis de los refugiados norcoreanos**
Markus Bell y Geoffrey Fattig
- 61 **Nueva Orleans: una lección de resiliencia tras un desastre**
Paul Kadetz
- 63 **Las catástrofes nucleares y el desplazamiento**
Silva Meybatyan
- 66 **Regionalismo: una estrategia para lidiar con la migración a causa de las crisis**
Liliana Lyra Jubilut y Erika Pires Ramos
- 67 **La tensión ambiental, el desplazamiento y el reto de los derechos de protección**
Roger Zetter y James Morrissey
- 72 **El derecho relativo a los desastres**
Stefanie Haumer
- 75 **Sobre las políticas de hospitalidad y hostilidad en Argentina**
Irene Duffard Evangelista
- 75 **Reducción del riesgo de desastres y movilidad**
Patrice Quesada
- 76 **El gobierno global de la migración a causa de las crisis**
Alexander Betts
- 80 **Proyecto Migración a Causa de las Crisis**

Artículos generales

- 81 **Las nuevas convenciones de la Organización de los Estados Americanos para proteger a los desplazados internos contra el racismo y la discriminación.**
Maria Beatriz Nogueira
- 82 **El potencial de la ley contra la discriminación racial en Myanmar**
Nathan Willis
- 84 **Cómo trasladar las normas educativas globales a contextos locales**
Carine Allaf, Tzvetomira Laub y Arianna Sloat
- 87 **Una oportunidad para cambiar la política de asilo del Líbano**
Samira Trad
- 88 **Las perspectivas de los refugiados sobre el regreso a Somalia**
Caroline Abu Sa' Da y Sergio Bianchi
- 90 **Dictaduras, refugiados y reparación en el Cono Sur de América Latina**
Juan Pablo Terminiello
- 92 **El desplazamiento interno en Kenia: en busca de soluciones duraderas**
Lucy Kiama y Fredrick Koome
- 95 **Contactar y comunicarse tras el tifón Haiyan**
Mariko Hall y Adam Ashcroft
- 100 **Revista Migraciones Forzadas: colección 25 Aniversario**

Portada:

El pueblo inundado de Tali, en Baluchistán, a raíz de las lluvias torrenciales y las inundaciones repentinas que afectaron a alrededor de un millón de personas en Pakistán en 2010.

ACNUR/N James

La Revista Migraciones Forzadas pretende ser un foro de intercambio de experiencias, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, así como personas que trabajan con ellos. RMF se publica en inglés, español, árabe y francés por El Centro de Estudios sobre Refugiados. La edición en castellano se publica en colaboración con el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante.

Personal

Marion Couldrey y

Maurice Herson (Editores)

Nina E Weaver (Asistente de Promoción y Financiación)

Sharon Ellis (Asistente)

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre

Oxford Department of International

Development, University of Oxford,

3 Mansfield Road, Oxford

OX1 3TB, UK

fmr@qeh.ox.ac.uk

De la edición en español

Eva Espinar Ruiz y Laura Moreno Mancebo, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz, Universidad de Alicante, Apartado de Correos 99, E03080 Alicante, España

rmf@ua.es

Tel. y fax: +(34) 96 590 9769

www.fmreview.org/es

Renuncia de responsabilidad

Las opiniones vertidas en los artículos de RMF no reflejan necesariamente la opinión de los editores, del Centro de Estudios sobre Refugiados o del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz.

Derecho de copia

Cualquier material de RMF impreso o disponible en línea puede ser reproducido libremente, siempre y cuando se cite la fuente.



ISSN 1460-9819

Diseñado por

Art24 www.art-24.co.uk



De los editores

Muchas personas desplazadas o 'atrapadas' en el contexto de las diversas crisis humanitarias no encajan bien dentro de los marcos legales, políticos y operativos existentes para la protección de los refugiados y los desplazados internos. Esto plantea preguntas sobre si es necesario que haya, o pueda haber, maneras más sistemáticas o normativas de hacer frente a la asistencia y protección de las personas afectadas por las crisis medioambientales, la violencia de pandillas, los desastres nucleares, las crisis alimentarias y demás.

Esta edición de RMF presenta una serie de artículos basados en el trabajo realizado por el Crisis Migration Project en el Instituto para el Estudio de la Migración Internacional (ISIM) de la Universidad de Georgetown, junto con otros artículos presentados en respuesta a la llamada de artículos de RMF. También se incluyen varios artículos generales sobre otros aspectos de la migración forzada.

Queremos dar las gracias a Susan Martin, Sanjula Weerasinghe y Abbie Taylor de ISIM por el asesoramiento y el apoyo que nos han brindado como asesoras especiales de este número. También estamos muy agradecidos al Crisis Migration Project y a la Fundación John D y Catherine T MacArthur por la financiación de esta edición.

Marion Couldrey y Maurice Herson, Editores, Revista Migraciones Forzadas

De la edición en español

El aumento de la complejidad y el alcance de los movimientos de población causados por las crisis humanitarias están poniendo a prueba la capacidad de respuesta de los estados y los organismos de ayuda internacional y señalan la necesidad de establecer un nuevo enfoque y estrategias conjuntas a la hora de la intervención en estas situaciones. Existen vacíos en la aplicación de las normas internacionales vigentes cuando se trata de abordar la protección de las personas implicadas en estos movimientos que a menudo quedan fuera de la cobertura de los marcos legales actuales y, aunque existen propuestas que abarcan desde crear nuevas normas e instituciones hasta adaptar las existentes, todavía queda un largo camino que recorrer y muchas lecciones que aprender de las experiencias pasadas y de las que nos enfrentamos actualmente.



Puede consultar el número completo en línea en www.fmreview.org/es/crisis en formato HTML y PDF y está disponible tanto de forma impresa como en línea en español, inglés, francés y árabe. El índice de contenidos de este número está disponible en www.fmreview.org/es/crisis/RMF45lista.pdf Si desea recibir copias impresas escribanos a rmf@ua.es

En la página 99 encontrará información sobre nuestros próximos números sobre Afganistán, Siria, y las respuestas al desplazamiento basadas en la fe.

Para mantenerse al día de todas las novedades y anuncios de RMF, síganos en Facebook o Twitter, o puede suscribirse a nuestras alertas por correo electrónico en www.fmreview.org/es/solicitar/alertas

Eva Espinar y Laura Moreno, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz, Universidad de Alicante

Preámbulo sobre los migrantes en situaciones de crisis

Peter D Sutherland

La muerte de solicitantes de asilo y migrantes durante el peligroso viaje hacia una vida mejor suele motivar titulares; miles de ellos mueren cada año sólo en el Mediterráneo. Sin embargo, poco se hace para mitigar los peligros a los que se enfrentan. La pobreza, la vulnerabilidad y la guerra abundan en nuestra era, pero la compasión escasea.

Es evidente que falta voluntad política –y tal vez capacidad también– para desarrollar un sistema consistente que proteja a los solicitantes de asilo y a los migrantes que intentan cruzar las fronteras internacionales. Tememos que esto promueva aún más migración, que comprometa nuestra propia seguridad, y que no dispongamos de suficientes recursos para proporcionarles asistencia y protección. Sin embargo, debemos perseverar.

Una forma sería desglosar los problemas de protección en elementos constitutivos más fáciles de gestionar. Por ejemplo, hace tres años solicité a los Estados y a los principales interesados en acciones humanitarias que abordaran la apremiante situación de los migrantes internacionales afectados por las agudas crisis que se estaban produciendo, como los conflictos de Libia y Siria, el huracán Sandy en EEUU y el tsunami y la catástrofe nuclear en Japón. El año pasado, EEUU y Filipinas se comprometieron a liderar los esfuerzos para desarrollar un marco que lo hiciera. Ahora varios países se han unido a ellos. Esta iniciativa constituye una prueba de nuestro compromiso de ayudar a las poblaciones más vulnerables del mundo.

Los migrantes que se encuentran en este tipo de situaciones de crisis se ven afectados por la ausencia de implementación o por una implementación inadecuada de normas, obligaciones y estándares, sobre todo de aquellos sobre derechos humanos y Derecho humanitario. Las lagunas operacionales –o la falta de coherencia y de recursos– agravan los efectos negativos de las crisis sobre los migrantes. Los esfuerzos realizados por los Gobiernos, las organizaciones internacionales y las ONG para reparar estos fallos han sido demasiado limitados.

Cuando se refiere a proteger el bienestar y los derechos de los migrantes, abundan las prácticas inteligentes. Muchas prácticas podrían y deberían convertirse en normas a nivel global. La Organización Internacional para las Migraciones y ACNUR, por ejemplo, tuvieron mucha imaginación y fueron más allá de sus mandatos para proteger a los migrantes que se encontraban en peligro en Libia en 2012, igual que muchas ONG,

mientras que el Banco Mundial actuó con rapidez para proporcionar fondos para evacuar a los ciudadanos bangladesíes. Dado que se prevé que la cifra de migrantes internacionales será de casi el doble en el futuro, dichas prácticas deberían convertirse en puntos de referencia a la hora de entrar en acción.

Pero las organizaciones internacionales no pueden resolver estos problemas por sí solas. Necesitamos aclarar cuáles son los roles fundamentales que todos los actores clave –incluidos los países de origen y de destino, los Estados vecinos, las empresas y negocios, y la sociedad civil– deberían desempeñar.

Debería ser evidente que necesitamos ayudar a todos los migrantes en peligro, no sólo a los que han sido afectados por conflictos y desastres sino también a todos aquellos que han sido abandonados por traficantes; a los incontables migrantes que se quedan en el limbo durante años en sus países de transición; y a los millones de migrantes que trabajan en condiciones de esclavitud. Los principios y planes que ponemos en marcha para proteger a los migrantes que ven sus vidas amenazadas finalmente podrían y deberían ampliarse para proteger a un surtido mucho más amplio de migrantes vulnerables.

No debemos sentirnos abrumados por la mareante variedad de problemas que afectan a los migrantes. Si la abordamos por los diferentes elementos que la componen, una cuestión como la migración se resuelve por sí sola al reducirse a elecciones que son fundamentalmente de carácter moral, y no sólo del dominio exclusivo de especialistas, economistas o sociólogos, aunque tengamos que aprender de sus investigaciones y de su orientación. Si pequeños grupos de Estados, expertos, organizaciones internacionales y de la sociedad civil trabajamos juntos con la determinación necesaria para crear soluciones piloto que puedan convertirse en prácticas a nivel global y en un modelo que pueda aplicarse a otros problemas internacionales, podremos abordar de uno en uno todos los retos a los que se enfrentan los migrantes. Si construimos pequeños y ágiles coaliciones de actores comprometidos en acciones humanitarias podremos hacer progresos más rápidos y efectivos en diversas cuestiones de vital importancia. Está en nuestra mano.

Peter D Sutherland Peter.sutherland@gs.com es el representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Migración Internacional y el Desarrollo.

marzo 2014

¿Qué es la migración a causa de las crisis?

Susan Martin, Sanjula Weerasinghe y Abbie Taylor

Los movimientos de población provocados por las crisis humanitarias tienen implicaciones que afectan parcialmente a otras cuestiones como el control de la inmigración y los intereses nacionales, los derechos humanos, los principios humanitarios y de desarrollo y los marcos para la protección internacional, la cooperación y el reparto de las cargas.

Los marcos jurídicos e institucionales existentes manifiestan la limitación de la capacidad para amoldarse a todos aquellos que necesitan protección. Aun cuando existen marcos, en la práctica hay considerables lagunas en su implementación. Las crisis humanitarias provocadas por diferentes sucesos y procesos –ya sean graves o de evolución lenta, naturales o causados por el ser humano– dan lugar a movimientos y necesidades de protección tanto comunes como especiales. Algunos traslados se producen debido a la inminencia real o percibida de amenazas para la propia vida, la seguridad física, la salud o la subsistencia básica, mientras que otros tienen lugar en previsión de dichos daños. Algunos traslados no se llegan a producir, lo que deja a particulares y comunidades potencialmente expuestos a un riesgo considerable.

El Proyecto Migración a Causa de la Crisis¹ del Instituto para el Estudio de la Migración Internacional pretende describir el fenómeno de la “migración a causa de las crisis” y plantea los tres modos principales en que las crisis humanitarias afectan a los movimientos de la población. (Cada una de estas categorías no excluye a las demás, ya que la gente se mueve de una a otra o cae en más de una).

- **Desplazamiento:** incluye a todos aquellos que se ven directamente afectados o amenazados por una crisis humanitaria, es decir, aquellos que se ven obligados a trasladarse por culpa de sucesos que escapan a su control directo. El desplazamiento puede ser temporal o prolongado.
- **Traslado preventivo:** incluye a quienes se trasladan para prevenir futuras amenazas contra sus vidas, su seguridad física, su salud o su subsistencia. En algunos casos, esto implica un traslado planificado de comunidades enteras mientras que en otros son los particulares y las familias los que migran.
- **Reubicación para personas que de otro modo podrían quedar atrapadas in situ:** incluye a aquellas personas directamente afectadas o amenazadas por una crisis humanitaria pero que no pueden trasladarse por razones físicas, financieras, de seguridad, logísticas, de salud u otras.

Durante una campaña llevada a cabo para detectar lagunas en la protección y similitudes y diferencias de todos los traslados a lo largo de varias crisis,



Un hogar devastado por un ciclón en el sur de Bangladesh, 2007.

así como las necesidades de protección asociadas a ellos para todos los que se trasladan (y para los que se quedan atrapados y necesitan que los reubiquen en otro lugar) durante las crisis humanitarias, el objetivo analítico de la migración a causa de las crisis es deliberadamente amplio. “Migrante a causa de las crisis” es por tanto un término descriptivo de todos aquellos que se exilian, incluidos aquellos que necesitan ser reubicados en el contexto de las crisis humanitarias. Este concepto viene a reflejar la interminable realidad histórica y la importancia de los traslados como respuesta crucial a las crisis.

Categorizar los traslados relacionados con las crisis humanitarias presenta muchos dilemas para los investigadores y los legisladores. Cada vez es más reconocido que pocos migrantes lo son de forma totalmente voluntaria o totalmente forzada; casi todas las migraciones implican un grado de coacción de la misma forma que casi todas las migraciones implican hacer elecciones. Aquellos que se trasladan para prevenir amenazas hacen elecciones pero con restricciones y son pocas las alternativas que tienen. Del mismo modo, quienes están obligados a trasladarse cuando se enfrentan a graves casos de violencia, conflictos o desastres hacen elecciones, si bien dentro de un limitado abanico de posibilidades, en especial en lo que respecta a dónde se van a trasladar. Cualquier traslado secundario, incluida la elección de un destino, podría también delimitarse según una serie de consideraciones que afectan al modo de ganarse el sustento, la mejora u otras oportunidades en la vida. Incluso en las crisis humanitarias más extremas sigue habiendo para muchos un factor de elección, dado que hay quienes eligen quedarse y arriesgar sus vidas antes que abandonar sus hogares.²

Los términos “migración mixta” o “nexo migración-desplazamiento” han surgido a raíz de las dificultades inherentes a la clara delimitación entre los traslados voluntarios y los forzados, y del hecho de teorizar y clasificar sus causas. En situaciones de crisis hallamos diversas manifestaciones de migración mixta. Un ejemplo es la intersección de categorías en los casos en que los migrantes reúnen simultáneamente las condiciones de una o más categorías preexistentes, como los no ciudadanos desplazados internos en Libia en 2011. Otros podrían ser los flujos mixtos de migrantes con diferentes motivaciones que comparten las mismas rutas y medios, como por ejemplo las personas que están desplazadas o las que se anticipan a futuros daños embarcándose en barcas en condiciones precarias y arriesgando sus vidas en el mar junto con gente que migra con otros propósitos. Las

estrategias mixtas en las que diferentes tipos de migrantes adoptan mecanismos de resolución de problemas similares incluyen por ejemplo a migrantes rurales-urbanos, refugiados, retornados, desplazados internos, ex combatientes y ex miembros de bandas que se enfrentan a dificultades similares para vivir su vida entre los habitantes de barrios marginales en los cascos urbanos.

¿Quiénes son los migrantes a causa de las crisis?

En la evolución de respuestas normativas y operativas a los éxodos en el contexto de las crisis humanitarias, la causalidad ha constituido una preocupación primordial a la hora de formular las respuestas y ha dado forma a sistemas de clasificación que incluyen a los que migran en categorías específicas. Por ejemplo, la misma clasificación como refugiadas de las personas que huyen a través de las fronteras “debido a fundados temores de ser perseguidas por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un colectivo social concreto u opinión política”. Sin embargo, la convergencia de factores como la sequía y el conflicto o la interacción de detonantes y motivaciones dificultan muchas veces una evaluación directa de la causalidad.

Muchos alegan que las experiencias y estrategias de aquellos que se quedan fuera de las categorías existentes de migrantes forzados tienden a desaparecer a ojos de los demás, provocando que acaben desatendidos o incluso peor. Entre los esfuerzos para abordar este problema predomina el reconocimiento –por parte de Gobiernos, académicos y actores institucionales y de la sociedad civil– de las lagunas en la protección de aquellos que cruzan las fronteras nacionales por causas medioambientales y por el cambio climático. Aunque estos esfuerzos resultan encomiables, sigue habiendo preguntas sobre los beneficios de aislar y dar prioridad a esos factores como causa de traslado, especialmente en vista de la abundancia de pruebas acerca de la diversidad de los mismos que influyen en la decisión de trasladarse a otro lugar.

La mayoría de los estudios sugieren que las repercusiones relacionadas con el cambio climático y medioambiental poseen un efecto multiplicador sobre otros detonantes que influyen en la decisión de trasladarse. Hay casos en los que las repercusiones relacionadas con cambios medioambientales pueden ser el detonante del éxodo pero no necesariamente su causa. ¿Debería tratarse de forma diferente o más generosa a quienes se ven obligados a trasladarse a causa de las repercusiones medioambientales y relacionadas con el cambio climático que a los

marzo 2014



ACNUR / V. Tan

La sequía en la provincia de Jawzjan del norte de Afganistán ha dejado las tierras imposibles de cultivar, 2006.

que se mudan porque temen por sus vidas, por su seguridad o por su salud, por culpa de un accidente nuclear o de la persistente violencia de una banda? ¿Deberían las respuestas favorecer a unas “causas” concretas? Éstas no son preguntas fáciles y también nos instan a desafiar la concepción tradicional de una crisis como un acontecimiento finito, especialmente en el contexto de crisis de evolución lenta.

Replantar estas categorías basadas en formas de traslado más que en causas no significa que la causalidad no sea importante. Más bien, verificar las razones por las que la gente se traslada podría resultar de vital importancia durante la fase de evaluación, en especial cuando se está tratando de entender sus necesidades y sus opciones de futuro. Las consideraciones causales podrían ser también especialmente destacables a la hora de determinar qué tipos de soluciones serían apropiadas y factibles.

Algunos tipos específicos de migrantes a causa de las crisis podrían experimentar niveles variables de vulnerabilidad aunque sus traslados y no traslados sean similares. Algunas personas pueden llegar a ser vulnerables porque pierdan sus sistemas de respaldo económico y social en períodos de crisis,

y durante y después de su traslado (por ejemplo los mayores, las mujeres que son cabeza de familia, las personas extremadamente pobres, los menores no acompañados y las personas que han sido víctimas de la trata). Otras podrían ser vulnerables por culpa de su estatus, como es el caso de los no ciudadanos y de quienes no disponen de estatus legal.

La capacidad de resolución de problemas también podría evolucionar o incluso mermar según la evolución de una crisis humanitaria y de la fase en que la gente se traslade. En el caso de las crisis de evolución lenta asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental, la resiliencia de las personas podría ir mermando de forma gradual a lo largo del tiempo. Quienes se trasladan más pronto que tarde –antes del “momento crítico” de una crisis– podrían peligrar menos que aquellos cuya capacidad de resolución de problemas se ha reducido y puede suponerles el quedarse atrapados. La vulnerabilidad y la resiliencia también afectan a la propensión a trasladarse en situaciones de conflicto.

Pero no todos pueden beneficiarse por igual cuando se promueven soluciones. Por ejemplo, quienes se queden sin tierras o sufran discapacidades a

raíz de la crisis seguirán teniendo necesidades apremiantes incluso cuando el retorno sea factible y deseable para los demás. El llamado “fin del desplazamiento” podría no ser correlativo al cese de las necesidades y la mejora de las condiciones en una crisis que se esté apaciguando. La amenaza de desplazamientos múltiples continuará estando vigente. Esto podría deberse a diversos factores: una escasa consideración de las necesidades específicas de los sectores de población vulnerables; la falta de planificación de la reducción de riesgos; políticas gubernamentales restrictivas; y rigidez dentro de los Gobiernos y entre la comunidad internacional a la hora de lanzar respuestas operativas a la evolución de una crisis humanitaria, de forma que se descuiden los programas de recuperación temprana y las oportunidades para generar ingresos.

La protección para los migrantes a causa de las crisis

A la hora de identificar las necesidades para las respuestas, deberán tenerse en consideración todas las necesidades específicas de los migrantes a causa de las crisis así como sus vulnerabilidades, su capacidad de resolución de problemas y sus necesidades de protección. Será necesario hacer uso de algún medio para priorizar con el fin de determinar quién obtendrá protección y qué estatus y contenidos abarcará. A la hora de plantear respuestas deben tenerse en cuenta numerosos factores como los roles y las responsabilidades de diferentes actores como los países de origen, tránsito y destino, y la protección que proporcionan los marcos y mandatos existentes.

La protección es un concepto que disfruta de un largo historial y que se manifiesta hoy en día en una infinidad de formas como la protección diplomática, protección consular, protección internacional, protección complementaria, protección temporal y la protección humanitaria, por nombrar unas pocas. La definición más ampliamente aceptada a nivel práctico de la protección empleada por actores humanitarios se desarrolló durante una extensa serie de talleres y consultas patrocinadas por el CICR. “El concepto de protección incluye todas las actividades destinadas a obtener un respeto total por los derechos de los individuos acorde a lo escrito y al espíritu mostrado por los corpus legales relevantes” (es decir, las leyes sobre derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario y Derecho de los refugiados).³ En el contexto de las crisis humanitarias podría decirse que el valor de esta definición recae en su capacidad de amoldarse a la plétora y diversidad de las necesidades de aquellos que se trasladan y de quienes se quedan atrapados.

Las necesidades de los “migrantes a causa de las crisis” son muchas y variadas. Algunos migrantes a causa de las crisis necesitarían protección inmediata, ya sea evacuación de zonas que constituyan una amenaza inminente, protección para preservar su seguridad e integridad física, o acceso a servicios básicos de subsistencia o de emergencia. Para algunos la necesidad de protección es a corto plazo y termina cuando regresar a sus hogares ya es seguro y pueden hacerlo; otros necesitarán intervenciones más prolongadas. Incluso en los casos de retorno, podría ser necesario usar mecanismos de compensación, restitución o correctivos para proteger los derechos humanos básicos.

La ausencia de una responsabilidad clara suele dejar lagunas en la protección. Por último, tal vez el reto más apremiante a la hora de proteger a los migrantes a causa de las crisis es determinar quién necesita protección internacional. Se podría dividir a las personas que se trasladan en el contexto de una crisis humanitaria en tres categorías según la postura de su Gobierno con el fin de determinar si la protección internacional es necesaria debido a la ausencia de protección por parte del Estado.

En la primera categoría se encuentran los individuos cuyos Gobiernos están dispuestos a protegerles y tienen capacidad para hacerlo, ya que ni siquiera los países ricos son inmunes a las crisis. En esos casos la comunidad internacional tiene un papel limitado aunque otros Gobiernos u organizaciones internacionales podrían ofrecer asistencia.

La segunda categoría incluye a los individuos que se encuentran en situaciones en las que sus Gobiernos están dispuestos a ello pero que no disponen de la capacidad necesaria para proporcionarles una protección adecuada. Querrían proteger a sus ciudadanos pero no disponen de la capacidad ni los recursos para hacerlo. En este tipo de situaciones – que se han desarrollado más recientemente después de que el tifón Haiyan cosechara una inimaginable devastación en Filipinas– la comunidad internacional tiene un importante papel que desempeñar como garante del refuerzo de la capacidad de los Estados que estén dispuestos a ofrecer protección.

La tercera categoría abarca situaciones en las que los Gobiernos no están dispuestos a ofrecer protección a sus ciudadanos o a los apátridas que se encuentren en su territorio. En algunos casos el Gobierno tiene capacidad para protegerles pero no está dispuesto a ofrecérsela a algunos o a ninguno de sus residentes. En estas situaciones la protección internacional podría resultar esencial

marzo 2014

con independencia de cuál fuese su causa. La diplomacia humanitaria que ha permitido dicha intervención en situaciones de conflicto es un modelo que debería aplicarse de manera más general a las crisis no inducidas por conflictos.

A este respecto, cuando se analicen los marcos existentes y se evalúen las respuestas, y cuando se desarrollen unas nuevas para proteger a los migrantes a causa de las crisis, dicha investigación deberá necesariamente estar fundada por diversos factores. El Proyecto Migración a Causa de las Crisis pretende abordar las siguientes cuestiones en este contexto así como prolongar su política y sus implicaciones relacionadas con la práctica.

¿Qué tipo de protección es necesaria en una situación de crisis determinada y cuál debería ser su contenido? ¿Protección internacional a largo plazo? ¿Protección contra la devolución? ¿Protección temporal o protección humanitaria, incluida la admisión en el territorio? ¿Evacuación o traslado? ¿Asistencia humanitaria de emergencia en forma de servicios básicos, refugio, protección contra daños físicos, por ejemplo? ¿Asistencia para reparar las infracciones de los derechos humanos o para crear empleos sostenibles?

¿Qué políticas y prácticas deberían establecerse en términos de soluciones duraderas para abordar la situación de los migrantes a causa de las crisis cuando el retorno a los países y/o comunidades de origen podría no ser recomendable o constituir una amenaza contra la vida de las personas? ¿Qué consideraciones éticas deberían fundamentar estas políticas y prácticas?

¿De qué manera están obligados los Estados a ofrecer dicha protección? ¿Hasta qué punto puede un mandato institucional o de otro tipo cubrir la provisión de dicha protección? ¿Cuáles son los derechos correspondientes (en caso de que los haya) de los migrantes a causa de las crisis que han sido afectados directa o indirectamente?

¿Cuáles son las lagunas normativas, de implementación y/o en la práctica? ¿Es necesario aclarar de qué modo los marcos existentes se aplican en una situación determinada? ¿Es necesario crear un nuevo estatus legal para colectivos concretos? En caso de que se crearan nuevos estatus y de que se pongan en marcha nuevos marcos para los migrantes a causa de las crisis, ¿de qué manera podrían éstos coincidir con los sistemas establecidos para la protección de los refugiados y de aquellos que pueden beneficiarse de la protección complementaria?

¿Qué actor o actores deberían estar implicados en el acto de proporcionar la protección necesaria, y con qué competencias? ¿La comunidad, los actores locales o nacionales, las autoridades estatales, la sociedad civil o la familia, la comunidad u otras redes sociales? ¿Actores regionales? ¿La comunidad internacional, incluidos los Estados miembro de la ONU, órganos y actores dentro del sistema de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y/o donantes?

¿De qué manera podrían las consideraciones causales coincidir con la atribución de responsabilidades en la prestación de protección, en especial cuando los Estados soportan una importante responsabilidad en la creación de una crisis humanitaria y los traslados que conlleva?

En la búsqueda de respuestas es importante asegurarse de que las leyes de derechos humanos sean conformes a los derechos de los individuos aun cuando se encuentren fuera de su país de origen o de su residencia habitual, o de si el Estado donde residen está dispuesto o no a ofrecerles protección o asistencia. Llegados a este punto, el entender la realidad de los migrantes a causa de las crisis y la complejidad de la migración a causa de las crisis sería un paso adelante en la búsqueda de soluciones a sus necesidades.

Susan Martin martinsf@georgetown.edu es directora de proyectos; Sanjula Weerasinghe ssw33@georgetown.edu es gestora de proyectos; y Abbie Taylor act64@georgetown.edu es investigadora asociada de Proyecto Migración a Causa de las Crisis del Instituto para el Estudio de la Migración Internacional de la Universidad de Georgetown. <http://isim.georgetown.edu/>.

Su volumen editado *Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses* (Crisis humanitarias y migración: causas, consecuencias y respuestas) será publicado por Routledge en mayo de 2014. El presente artículo está basado en el capítulo preliminar del volumen.

1. <http://isim.georgetown.edu/work/crisis/>
2. Van Hear, N, 'Managing Mobility for Human Development: The Growing Salience of Mixed Migration' (La gestión de la movilidad para el desarrollo humano: la creciente importancia de las migraciones mixtas). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), Informe sobre Desarrollo Humano 2009/20. http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_20.pdf
3. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (1999), Tercer taller sobre protección: documento de antecedentes.

El concepto de migración a causa de las crisis

Jane McAdam

La migración a causa de las crisis debe ser entendida en términos de “puntos de inflexión” que se desencadenan no sólo por eventos sino también por procesos estructurales subyacentes. Es importante que quienes elaboran las políticas en este campo tengan una adecuada teoría sobre el concepto de “migración a causa de las crisis” para que las respuestas sean apropiadas, oportunas y razonadas.

Las cuestiones de protección y asistencia pueden ser tan cruciales tras un desastre natural, como lo son en un conflicto; estas personas desplazadas pueden sufrir de la misma imposibilidad de acceso a los derechos básicos y los recursos, además de experimentar los mismos traumas psicológicos. Hasta hace poco, sin embargo, el enfoque de la comunidad internacional se centraba en la protección de las personas desplazadas por el conflicto, a pesar del creciente (y mayor) número de personas desplazadas por desastres naturales. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha afirmado que “mientras que la naturaleza del desplazamiento forzado evoluciona, las respuestas que ofrece la comunidad internacional no le han seguido el ritmo”¹ y, según el coordinador de Ayuda de Emergencia de la ONU, desastres más frecuentes y más graves pueden ser la “nueva normalidad”.²

Sin embargo, aunque podríamos pensar instintivamente que la “migración a causa de las crisis” implica un movimiento en respuesta a un riesgo objetivamente perceptible, como una inundación o un terremoto, es la dimensión social subyacente la que lo transformará de un evento puramente peligroso a una situación de estrés que pone a prueba la resiliencia de los individuos y las comunidades, y que puede originar el movimiento. Qué constituye una “crisis” e incita la migración dependerá de los recursos y la capacidad de quienes se desplazan, así como de la capacidad del Estado hacia o dentro del cual estas personas se desplazan para responder a su difícil situación. La migración es una respuesta normal y racional a los desastres naturales y a los efectos más graduales del cambio ambiental. Esto no quiere decir que siempre deba asumirse como voluntaria, sino más bien que no debería ser tratada automáticamente como anormal.

Dado que los desastres naturales y otros peligros son habituales en algunos entornos, no se manifestarán como “crisis” a menos que se presenten ciertas variables. Sin embargo, un acontecimiento repentino puede interactuar con factores de estrés preexistentes, como pobreza, hacinamiento, fragilidad del medio ambiente, prácticas de desarrollo

e instituciones políticas débiles. Por lo tanto, lo que para una comunidad o individuo puede ser soportado, para otros puede constituir una crisis.

Por tanto, la “migración a causa de las crisis” se entiende mejor como una respuesta a una compleja combinación de factores sociales, políticos, económicos y ambientales que puede ser provocada por un evento extremo, pero no causada por éste. Los eventos o procesos específicos deben ser reconocidos como uno solo de los aspectos del proceso de una crisis que se origina en las desigualdades o vulnerabilidades sistémicas que hacen que determinados grupos sean más vulnerables a los desplazamientos. Cuando se conceptualiza de esta manera, la “migración a causa de las crisis” implica una aguda presión sobre la persona o el grupo que se desplaza, en lugar de indicar necesariamente la presencia de un evento extremo o repentino.

Una manera útil de entender este concepto es en términos de puntos de inflexión. ¿Cuándo el impacto acumulativo de los factores de estrés – ya sean socioeconómicos, ambientales, políticos o psicológicos – lleva a alguien al límite? ¿Cuándo es preferible marcharse a quedarse? Independientemente de que la crisis sea provocada o no por condiciones agudas o crónicas, siempre existirán puntos de inflexión, y estos cambiarán de un individuo a otro.

Implicaciones políticas

Este punto de vista tiene ramificaciones políticas de amplio alcance porque cuando una “crisis” se entiende como algo más que un único evento repentino, podemos empezar a contemplar intervenciones en períodos de tiempo más largos, diferentes combinaciones de actores institucionales, nuevas alianzas y modelos de financiación más sostenibles. Las definiciones son aún más importantes si éstas determinan el acceso a derechos legales o a la asistencia humanitaria.

No solamente entre los círculos académicos se están considerando las ideas sobre “crisis” y “migración” de manera conjunta. Los Estados eligieron el tema “gestión de la migración en situaciones de crisis”

marzo 2014

como argumento central del Diálogo Internacional sobre la Migración, organizado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en 2012. En vista de las potenciales ramificaciones políticas y legales de las deliberaciones en este tipo de contextos, es muy importante que sean conceptualmente claras.

Las discusiones de la OIM sugirieron que quienes elaboran las políticas entienden intuitivamente el concepto de “crisis” como un momento decisivo o un punto de inflexión, es decir, una situación de emergencia. Pero el problema de la conceptualización de la “migración a causa de las crisis” como una respuesta individual o comunitaria a un evento externo es que puede oscurecer las fragilidades preexistentes, poniendo el énfasis en un hecho físico en lugar de evaluar integralmente las circunstancias socioeconómicas. Una preocupación vinculada con esto es que la mejora de las prácticas de desarrollo (planes de reducción de la pobreza, etc.), que ya cuentan con sólidos marcos institucionales, pueda ser relegada para favorecer las medidas de emergencia que suelen ser reactivas y ad hoc, abordando los síntomas pero no las causas.³

Por otra parte, es fundamental que los responsables de elaborar las políticas valoren la forma en que la movilidad ha caracterizado (o no) históricamente a determinadas comunidades. De lo contrario, las intervenciones pueden estar fuera de contexto. Por ejemplo, en las islas del Pacífico la movilidad es parte fundamental de la experiencia actual e histórica, y por lo tanto el movimiento debe ser entendido como una estrategia adaptativa que es parte de una continuidad histórica.

Para efectuar un cambio significativo será necesario trascender las convencionales políticas compartimentadas y en su lugar promover la coordinación dentro y entre los gobiernos, los organismos internacionales y locales, y las ONG. Es necesario un enfoque más holístico entre los diferentes sectores, mejorando los vínculos entre las comunidades humanitarias y de desarrollo.

La naturaleza y la oportunidad de las intervenciones políticas desempeñarán una función importante



Refugiados somalíes

©NY/Brendan Bannion

en la conformación de los resultados de la “migración a causa de las crisis”. También ayudarán a determinar si tal migración puede funcionar como una forma de adaptación, o será en cambio una señal de falta de adaptación.⁴ La migración como adaptación plantea que el movimiento es una fuerza productiva que puede ser aprovechada y desarrollada, y no una abrumadora calamidad humanitaria que debe ser resuelta.

Jane McAdam j.mcadam@unsw.edu.au es Scientia Professor de derecho y Directora Fundadora del Centro Andrew y Renata Kaldor de Derecho Internacional de Refugiados de la Universidad de Nueva Gales del Sur. www.kaldorcentre.unsw.edu.au

1. Declaración de António Guterres en el Evento intergubernamental a nivel ministerial de los Estados Miembros de las Naciones Unidas del 60º aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el 50º aniversario de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, diciembre de 2011. www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-inaugura-su-conferencia-historica-con-un-llamamiento-para-desplazados-y-apatridas/

2. Sir John Holmes, Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia, Comentario de apertura en la Conferencia DIHAD 2008, 8 de abril de 2008. Disponible en inglés en www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/Y5AR-7DHL88?OpenDocument

3. Anthony Oliver-Smith, ‘Teorización de los desastres: Naturaleza, poder y cultura’ en Susanna M. Hoffmann y Anthony Oliver-Smith (eds.), *Catastrophe and Culture: The Anthropology of Disaster* (Catástrofe y cultura: Antropología de los desastres), School of American Research Press, Santa Fe, 2002, 32.

4. Koko Warner, ‘Evaluación de las necesidades institucionales y de gobernabilidad relacionadas con el cambio ambiental y la migración humana’, Equipo de Estudios sobre Migraciones por Cambio Climático. Fondo Marshall Alemán de los Estados Unidos, junio de 2010.

Qué nos enseñó el desarrollo de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

Roberta Cohen

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos llenaron un gran vacío en el sistema de protección internacional para las personas desarraigadas. Si bien su desarrollo nos aportó una serie de lecciones, para quienes pretenden desarrollar normas en el campo de la migración sigue siendo una materia de estudio.

El proceso por el que se desarrollaron los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos se ha convertido en el más aceptado. Los Principios han obtenido un amplio reconocimiento y autoridad a nivel internacional a pesar de que fueron expertos independientes –no Estados– quienes prepararon, revisaron y finalizaron sus disposiciones, fuera del tradicional marco intergubernamental.¹ Este innovador proceso también allanó el camino para el desarrollo de otras normativas de las Naciones Unidas, como los Principios de Pinheiro y los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.²

Sin embargo, los Principios Rectores tuvieron éxito por ciertas razones. En primer lugar, porque se basaban en las leyes existentes y eran coherentes con ellas. A los Estados no se les pidió que asumieran nuevas obligaciones sino que interpretaran mejor cómo aplicar las que ya tenían en nuevas situaciones. En segundo lugar, los Principios Rectores se desarrollaron bajo la dirección de un experto de la ONU: el representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Francis M. Deng. Aunque fueron redactados por un equipo internacional de juristas, Deng lideró el proceso y remitió informes regulares a la Comisión de Derechos Humanos y a la Asamblea General, quienes habían solicitado el desarrollo de un marco adecuado para proteger a los desplazados internos.

En tercer lugar, los Principios Rectores respondían a una necesidad crucial que los Estados y las organizaciones internacionales querían abordar. El estallido de guerras civiles que se produjo a raíz de la Guerra Fría y a posteriori, provocó que millones de personas quedaran desarraigadas de manera forzada dentro de sus propios países por culpa del conflicto, de la violencia entre comunidades y de las infracciones de los derechos humanos, y a las que no se les aplicaba la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. En la década de los 90 la ONU empezó a examinar los vacíos legales e institucionales que

afectaban a aquellos que no cruzaban fronteras estatales reconocidas internacionalmente.

El desarrollo de los Principios Rectores nos ofrece numerosas enseñanzas que podrían resultar de utilidad para quienes buscan desarrollar normas en campos nuevos y emergentes:

- Antes de iniciar nuevas normas resultaba de imperante necesidad “situar la cuestión sobre el mapa” para facilitar el reconocimiento a nivel internacional del procedimiento al problema y la necesidad de tomar medidas para abordarlo.
- El nombramiento de un experto de la ONU para liderar el proceso demostró ser efectivo a la hora de persuadir a los Gobiernos para que aceptaran el desarrollo de unos nuevos principios.
- La asociación del experto con una institución independiente (en el caso de los Principios Rectores, fue el Proyecto sobre el Desplazamiento Interno de la Brookings Institution) resultó esencial para organizar y gestionar el proceso.
- El apoyo recibido por parte de Gobiernos clave resultó de vital importancia a la hora de crear un consenso en torno a los Principios, especialmente entre aquellos Estados con reservas.
- La implicación de expertos de ACNUR, de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, y del CICR en la redacción de los Principios Rectores sirvió de apoyo para los juristas internacionales encargados de elaborarlos.
- El amplio proceso de consulta sobre las cuestiones controvertidas surgidas (que contaba con expertos de organismos regionales; organizaciones humanitarias y de desarrollo internacionales; ONG humanitarias y de derechos humanos; grupos de defensa de los derechos de las mujeres y los niños) influyó en que muchos Gobiernos respondieran de forma positiva. Los Estados estaban especialmente dispuestos a apoyar

marzo 2014

los Principios si las agencias operativas los consideraban útiles en el campo.

La redacción final de los Principios Rectores también nos enseñó ciertas lecciones:

- Basar los Principios en las tres ramas del Derecho –derechos humanos, Derecho Humanitario y Derecho de los Refugiados, por analogía– permitió dar cobertura a la mayoría de las situaciones de desplazamiento interno.
- Optar por un enfoque basado en las necesidades, es decir, identificar las necesidades de los desplazados internos antes de examinar hasta qué punto la ley las abordaba de manera adecuada, hizo que fuera posible detectar las lagunas y los vacíos legales que requerían atención. La decisión de no sólo redactarlos partiendo del Derecho convencional sino también del Derecho Consuetudinario y de instrumentos del Derecho Indicativo reforzó este enfoque.
- Mantenerse fiel a las leyes existentes para abordar estas lagunas y vacíos en vez de crear otras nuevas resultó de vital importancia para su aceptación. A menudo se sintió la tentación de mejorar las leyes, pero uno de los puntos fuertes de los Principios Rectores es que aunque no constituyan un documento vinculante per se, están basados en leyes vinculantes que ya existen.
- La elección de reafirmar las leyes permitió al equipo jurídico hacer que las disposiciones de la ley se ajustaran a las necesidades de los desplazados internos. En los casos en que se encontraron claros vacíos, el equipo jurídico recurrió a lo que consideraron implícito en la ley. El hecho de que cada Principio pudiera estar diseñado de acuerdo con una ley ya negociada y aceptada por los Estados dio confianza a muchos Gobiernos para utilizarlos como base de políticas y leyes en sus propios países.
- Definir a los desplazados internos con la suficiente elasticidad como para superar el paso del tiempo ayudó a que la definición tuviese una mayor aceptación. Lo que se buscaba era crear un equilibrio entre un marco demasiado estrecho que corría el riesgo de excluir a gente y otro tan amplio que resultase imposible de gestionar a nivel operativo.
- Asegurarse de que la selección de un grupo para protegerlo no le confería un estatus privilegiado implicó señalar que el ser un desplazado interno

no era un estatus legal y que el objetivo sería garantizar que se abordaban las preocupaciones exclusivas de los desplazados internos, junto con las de los demás colectivos. Los desplazados internos eran un grupo tan vulnerable como los refugiados, las mujeres, los menores y los ancianos.

- Establecer un enfoque conceptual respetuoso con la soberanía del Estado –entendiendo soberanía como responsabilidad– atrajo apoyos a los Principios Rectores. Estos afirman claramente que la responsabilidad primaria sobre los desplazados recae en sus Gobiernos. Pero también hacen hincapié en que si los Gobiernos no son capaces o no están dispuestos a asumir sus obligaciones, se espera que las organizaciones internacionales tomen medidas. Las organizaciones humanitarias internacionales “tienen derecho a ofrecer sus servicios para dar apoyo a los desplazados internos” y el consentimiento del Gobierno no es algo que deba ser “retenido de forma arbitraria, en concreto cuando las autoridades competentes no puedan o no estén dispuestas a proporcionar la asistencia necesaria”. El representante del Secretario General afirmaba con regularidad que entre los intereses de los Estados se encontraba el desempeño de sus responsabilidades nacionales.
- Resultaba de vital importancia disponer de un plan de difusión para llegar a los Gobiernos y a la sociedad civil a nivel mundial con el fin de promover el apoyo hacia los Principios.

Limitaciones y beneficios de un proceso no gubernamental

Se sostiene que un instrumento legalmente vinculante gozaría de mayor autoridad y reconocimiento internacional que los Principios Rectores (que no lo son), y que así sería más probable que se acabase implementando. Pero la negociación de un tratado internacional que contara con un apoyo limitado o nulo habría tardado décadas en cerrarse. También habría sido arriesgado porque podría haber dado lugar a que se suavizaran las disposiciones de derechos humanos y del Derecho Humanitario que ya existen y en las que se basan los Principios Rectores.

Además, los Gobiernos no siempre ratifican los tratados que adoptan o no cumplen con los tratados que ratifican. Influir en los Gobiernos para que cumplan con sus responsabilidades constituye un reto con independencia de si el instrumento es vinculante o no. A los dos representantes del Secretario General les resultó más fácil negociar con los representantes

nacionales acerca de estas directrices porque a algunos Gobiernos les resultaban menos amenazantes, ya que no podían ser denunciados formalmente en caso de su incumplimiento.

En el caso de los Principios Rectores, un uso y una aceptación sostenibles parecía el mejor camino a seguir. Cada vez más Gobiernos han ido adoptando leyes y políticas nacionales basadas en los Principios; organismos regionales como la Unión Africana han adoptado la Convención de Kampala que sí es legalmente vinculante y los tribunales y los órganos creados en virtud de tratados cada vez citan más a los Principios. Con el tiempo esto podría reforzar la tendencia a considerar los Principios Rectores como Derecho Consuetudinario; o, si se aumentara el apoyo internacional, lo siguiente podría ser una convención legalmente vinculante.

¿Podría la experiencia de los Principios Rectores ser de ayuda para el desarrollo de normas para los “migrantes por culpa de las crisis” o para las personas desplazadas por causas medioambientales? Sin duda, pero primero sería necesario formular una definición o descripción clara de quienes necesitan protección y en segundo lugar habría que examinar si los derechos para dichas personas pueden discernirse del Derecho Internacional ya existente. También sería necesario realizar consultas más amplias a nivel nacional y regional para que entraran en juego las perspectivas de un abanico mayor de

actores gubernamentales y no gubernamentales mientras se moviliza el apoyo a la causa.

Sabemos que la frecuencia y la gravedad de las catástrofes naturales que se producen en la actualidad –impulsadas en gran medida por el cambio climático– están haciendo que sea esencial reforzar los dispositivos de seguridad legales, no sólo para los desplazados internos (en especial para los que quedan desarraigados por culpa de desastres de evolución lenta) sino también para los que se ven obligados a cruzar las fronteras de su país y a quienes no se les considera como refugiados.

Roberta Cohen rcohen@brookings.edu es miembro sénior no residente de la Brookings Institution. www.brookings.edu

El presente artículo está basado en un estudio más amplio redactado y publicado por el Instituto para el Estudio de la Migración Internacional dentro de su Proyecto sobre la migración a causa de las crisis (Crisis Migration Project).

<http://isim.georgetown.edu/work/crisis/products/workingpapers/>

1. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos fueron ratificados por 193 Jefes de Estado en 2005 como ‘un importante marco internacional para la protección de los desplazados internos’ www.who.int/hiv/universalaccess2010/worldsummit.pdf, párr. 132.
2. <http://unhcr.org/ua/img/uploads/docs/PinheiroPrinciples.pdf> y www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf

La huida a las ciudades

Patricia Weiss Fagen

Las condiciones de las que han huido la mayoría de los migrantes a causa de las crisis – ver su vida, su salud, su seguridad física y/o su subsistencia amenazadas – tienden a reproducirse de un modo u otro en sus destinos urbanos, al menos en parte por su presencia.

Un creciente número de “migrantes a causa de las crisis” se está asentando en las ciudades de su país y en las de otros. Tienden a trasladarse a las zonas más pobres de grandes y pequeñas ciudades, a menudo a asentamientos informales fuera del centro urbano donde el control de las autoridades municipales es sólo teórico, donde no hay servicios y las condiciones de vida son precarias. Aunque adaptarse al estilo de vida urbano constituye un reto para todos los recién llegados, los sectores de población que sufren mayores desventajas económicas, como aquellos que se han visto obligados a abandonar unos hogares en los que de otro modo podrían haber permanecido, rara vez pueden regresar a ellos si no consiguen

adaptarse a la vida en la ciudad. Carecen de redes de seguridad que les protejan y de estrategias de supervivencia en un grado mucho mayor que los migrantes que no han sido motivados por las crisis, y sus necesidades materiales, psicológicas y de protección son urgentes al mismo tiempo que son un objetivo complicado porque el entorno en el que viven es similar al de los pobres urbanos más estables.

Hay dos categorías de migrantes urbanos que son más preocupantes: los migrantes relacionados con conflictos, y los migrantes cuyo traslado a zonas urbanas tiene que ver con sucesos y procesos medioambientales. Estos grupos vulnerables

marzo 2014

y politizados se encuentran mezclados en ciudades y urbes de todos los tamaños, junto a un creciente número de migrantes rurales de otros tipos y de jóvenes en situación de desempleo.

Al parecer los conflictos en muchas partes del mundo han creado situaciones irreversibles que han sido responsables en gran medida de menoscabar las estrategias de retorno y reintegración y que han empujado a la gente a trasladarse y permanecer en zonas urbanas. En algunas ciudades de Colombia el número de desplazados internos es mayor que el de la población original. Actualmente en Irak, grandes cifras de desplazados internos y de refugiados retornados no pueden vivir en sus localidades y ciudades de origen porque se han convertido en enclaves étnicos o sectarios y el retorno de poblaciones minoritarias desembocaría casi con total seguridad en una nueva oleada de violencia.¹ Ante tales condiciones, las ciudades de acogida se convierten en lugares hacinados y peligrosos. Las ciudades más grandes de Afganistán –en especial Kabul– son incapaces de atender a las personas que fueron repatriadas de Pakistán e Irán y que se marcharon a las ciudades en vez de regresar a sus pueblos. Las agencias humanitarias y de desarrollo entienden que reparar y reforzar la infraestructura urbana y social es una prioridad, pero que sigue estando muy por detrás de las necesidades inmediatamente urgentes.

La capital liberiana, Monrovia, es el ejemplo por antonomasia del crecimiento de los conflictos urbanos, exacerbado además por el deterioro rural y las constantes tensiones entre las etnias. Durante el conflicto civil que tuvo lugar entre 1989 y 2003, liberianos de todo el país huyeron a Monrovia y otras ciudades en las que ACNUR y varias agencias ofrecían asistencia humanitaria. Después de 2005, ACNUR llevó a cabo un programa de retorno y el Gobierno liberiano dejó de clasificar a estas personas como desplazadas internas. Sin embargo, gran cantidad de ellos se quedaron en las ciudades –especialmente en Monrovia– por razones que tenían que ver con la constante falta de seguridad, la pérdida de las tierras y la falta de empleos rurales. Se estima que la población de Monrovia en 2010 era de entre 800.000 y 1.500.000 personas



Barrio pobre de West Point, hogar de unas 75.000 personas, cerca del centro de Monrovia, 2013.

mientras que su población antes del conflicto oscilaba entre las 400.000 y 600.000 personas.

Sudán del Sur presenta un problema similar en el que una población urbanizada que antes fue rural intenta regresar a su entorno natural. Durante décadas, la gente que huye del conflicto en el sur de Sudán ha hallado en Jartum un refugio complicado, al igual que en otras ciudades sudanesas, así como en campos de refugiados y ciudades fuera de Sudán. Una vez que terminó el conflicto en 2005 y cada vez más desde que Sudán del Sur se declaró independiente en 2011, empezaron a regresar a lo que consideraban sus lugares de origen. Las agencias humanitarias han llevado a Sudán del Sur autobuses llenos de unos esperanzados antiguos habitantes de las ciudades, con poca o ninguna idea de agricultura o que no eran conscientes de las condiciones que existían en sus lugares de origen. Se han encontrado con pueblos en los que las condiciones de vida son primitivas, donde la violencia por razones tribales está extendida y los servicios son totalmente inexistentes. Muchos de los retornados sin preparación y que disponían de servicios escasos emprenden migraciones secundarias desde los pueblos a centros urbanos, en especial a la capital, Juba. Los sudaneses del sur exiliados mejor informados van allí directamente. Pero no hace mucho que las ciudades de Sudán

del Sur eran pequeñas y no estaban en absoluto preparadas para absorber a los recién llegados.

Adaptarse a los entornos urbanos

La asistencia humanitaria tiene una mínima presencia en las ciudades por lo que mientras que a algunos les va bien, otros tienen que hacer frente a la incertidumbre sobre si podrán conseguir alimentos, vivir en un refugio inadecuado y a la pérdida de la protección internacional efectiva. Las organizaciones humanitarias internacionales carecen del personal experimentado necesario para identificar o proteger a las personas desplazadas en las ciudades, aunque últimamente han estado reciclando al personal para que trabaje en entornos urbanos y experimentando con diferentes enfoques, socios e indicadores de éxito.²

A pesar de los nuevos esfuerzos la tendencia sigue siendo proporcionar menos servicios de los necesarios a las personas desplazadas que se van a grandes ciudades. ACNUR ha reconocido la necesidad de expandir su función protectora en los espacios urbanos y ha desarrollado estrategias para conseguir este objetivo. A medida que ACNUR y las ONG expanden sus actividades urbanas, se encuentran con un resentimiento previsible por parte de los ciudadanos autóctonos que viven en las mismas o similares condiciones y que no reciben asistencia.

El impacto del deterioro medioambiental y del cambio climático provoca una migración prolongada, a menudo a lo largo de caminos nacionales o internacionales ya establecidos. Resulta inevitable que un éxodo hacia zonas urbanas exacerbe los problemas medioambientales y de explotación de los recursos en las ciudades de destino, ya que los recién llegados no suelen tener más remedio que asentarse en barriadas informales sin regular con una población densa, en las que los riesgos medioambientales se multiplican. El derecho a la propiedad y los riesgos medioambientales deben ser abordados con la misma urgencia que en las zonas rurales devastadas por la guerra. Dado que los líderes nacionales y municipales reconocen la urgente necesidad de mecanismos de refuerzo de la adaptación para lidiar con la actual y la futura expansión de la población, necesitan apoyo para una gobernanza municipal más fiable y protectora y para reducir más los riesgos medioambientales.

En resumen, los migrantes a causa de las crisis no son algo nuevo para las ciudades pero los efectos en conjunto de los conflictos, la degradación ambiental y los modelos económicos que han menoscabado las economías rurales han dado

lugar en la actualidad a un éxodo sin precedentes hacia zonas urbanas. La parte positiva es que los expertos y los legisladores son conscientes de que los espacios urbanos son importantes entornos para abordar la pobreza y donde ofrecer servicios y oportunidades económicas. Sin embargo, también prevalecen suposiciones negativas muy extendidas entre las autoridades nacionales, los donantes, las organizaciones internacionales y las agencias humanitarias sobre la expansión de las ciudades. La afirmación más repetida en todas partes pese a ser bastante cuestionable es que: Las ciudades son un mal lugar para los migrantes rurales, y los migrantes rurales son malos para la prosperidad urbana. Es de una importancia fundamental centrarse en acciones destinadas a prevenir y gestionar las crisis que dan lugar a los desplazamientos, y abordar las crisis en los destinos urbanos para mejorar los mecanismos de protección en ambos entornos.

El impacto de las catástrofes naturales o industriales y de las epidemias en las ciudades se ve exacerbado por una migración a gran escala sin planificar. El centro urbano y su periferia, con una densidad de población grande y sin regular, necesitan básicamente renovarse con tierras legalmente declaradas y registradas para que se beneficien de ellas tanto los nuevos migrantes como los residentes a largo plazo. La planificación urbanística suele ignorar a menudo las necesidades de los recién llegados y de los especialmente vulnerables migrantes a causa de las crisis.

La modernización y las reformas urbanísticas que incluyan la eliminación de las barriadas serían unas herramientas de desarrollo más que válidas. Por desgracia los migrantes a causa de las crisis y los refugiados no suelen ser bien recibidos y se tiende a ignorarlos cuando las autoridades locales ponen en marcha sus planes de reforma urbanística. Los pobres de las zonas marginales suelen ser los primeros en ser desahuciados cuando el panorama urbano se moderniza y cuando se lleva a cabo un control medioambiental más sólido. Seguro que desahuciar a una población recientemente desplazada por el conflicto u obligar a las personas desplazadas a residir en asentamientos ubicados en zonas apartadas en las que carecen de servicios o de posibilidades de conseguir empleo va en contra de lo que pretenden los Principios Rectores y es inaceptable aunque se haga en nombre del desarrollo. Los Gobiernos que estén emprendiendo reasentamientos urbanos forzados deberían adherirse a directrices internacionales sobre el reasentamiento como las que durante mucho tiempo ha empleado el Banco Mundial.³

marzo 2014

Tras asumir que los migrantes a largo plazo que residen en las ciudades se encuentran bajo su responsabilidad, la comunidad humanitaria está dando pasos más firmes para abordar las necesidades de las víctimas de los conflictos, las catástrofes y la degradación ambiental que se encuentran en zonas urbanas. Hasta hace poco, los defensores que se encuentran en zonas urbanas se han centrado más que nada en ayudar a las personas desplazadas forzadas a regresar a pequeñas comunidades o han iniciado proyectos enfocados a segmentos específicos de la población urbana, como los niños que viven en las calles o las mujeres que han sido víctimas de la trata. Resultaría complicado que estuviéramos exagerando los retos a los que se enfrentan ACNUR y numerosas ONG a la hora de reorientar a su personal y de desplegar sus recursos en las ciudades, pues es especialmente importante que las agencias humanitarias trabajen de manera más estrecha con los actores de desarrollo y con los funcionarios del Gobierno de lo que lo han hecho a lo largo de la historia.

Los urbanistas son conscientes en muchos lugares de la gravedad de los problemas a los que se enfrentan como consecuencia de un rápido crecimiento. Sin embargo, parecen ser menos conscientes de las dimensiones de los problemas que están

dando lugar a dicha urbanización acelerada. Con demasiada frecuencia y de forma errónea, los actores de desarrollo consideran la migración a causa de las crisis un fenómeno temporal y un problema básicamente humanitario. Ya ha quedado bastante claro que es muy frecuente que las personas que se han visto obligadas a huir y a trasladarse a las ciudades se queden allí durante largos períodos de tiempo, o indefinidamente. Ahora las autoridades municipales o nacionales necesitan descubrir cómo pueden integrarlas.

Patricia Weiss Fagen pwf@georgetown.edu es miembro sénior no residente del Instituto para el Estudio de la Migración de la Universidad de Georgetown. <http://isim.georgetown.edu/>

1. Al contrario de la mayoría de las situaciones de migración a causa de las crisis, aquellos iraquíes que se exiliaron eran principalmente habitantes de las ciudades que se marcharon a otras ciudades.

2. RMF 34, febrero de 2010, está dedicada al "Desplazamiento urbano". Los distintos artículos describen las a menudo miserables condiciones y la falta de seguridad que los refugiados experimentan en las ciudades, y ofrecen directrices relativas a diversos sectores de las operaciones humanitarias. www.fmreview.org/es/desplazamiento-urbano

3. Banco Mundial, *Libro de consultas sobre reasentamiento involuntario: planificación e implementación en proyectos de desarrollo*, 2004 <http://tinyurl.com/WB-InvoluntaryResettlement>

Elección y necesidad: restablecerse en el Ártico y en el Pacífico Sur

Robin Bronen

Una reubicación –por medio de la cual se reconstruyeran los medios de vida, las viviendas e infraestructuras públicas en otro lugar– sería la mejor respuesta de adaptación para las comunidades cuya actual ubicación se convierte en un lugar inhabitable o es vulnerable a futuras amenazas inducidas por el cambio climático.

La erosión, las inundaciones y la subida del nivel del mar amenazan las vidas, los hogares, la salud y los medios de subsistencia básicos de las poblaciones humanas que actualmente habitan en el Ártico y en pequeñas islas de los océanos tropicales y subtropicales. Las altas temperaturas debidas al calentamiento global están provocando la pérdida de barreras naturales para las comunidades costeras contra las marejadas, la erosión y las inundaciones. El grosor y la extensión de la capa de hielo del océano Ártico están decreciendo, lo que hace que se retrase la helada de los mares de Bering y Chukchi. Cerca de la orilla, el témpano de hielo constituye históricamente una barrera protectora natural para

las comunidades costeras pero el retraso en la helada de los mares árticos está dejando a estas comunidades costeras del norte de Alaska expuestas a las tormentas de otoño mientras que la pérdida de hielo del océano Ártico junto al deshielo del permafrost están provocando graves erosiones y temporales.

En los océanos tropicales y subtropicales, los arrecifes de coral y los manglares protegen a las comunidades costeras de los fenómenos atmosféricos extremos y de los temporales pero los arrecifes de coral han ido muriendo o degradándose de forma drástica a lo largo de los últimos 20 o 50 años y seguirán haciéndolo a medida que aumenten las temperaturas.

La subida del nivel del mar también contribuirá a que se produzcan inundaciones, marejadas, erosión y la salinización de la tierra y del agua.

El cambio climático y la movilidad

Por culpa de estos diversos cambios medioambientales provocados por el clima, tanto los individuos como las comunidades se acabarán desplazando. Los detonantes del desplazamiento relacionados con el cambio climático se clasifican en tres categorías: los fenómenos atmosféricos extremos, como huracanes; el agotamiento de los servicios que ofrece el ecosistema debido a los cambios medioambientales de evolución lenta; y la combinación de repetidos fenómenos atmosféricos extremos y cambios medioambientales de evolución lenta que son exacerbados por estos fenómenos atmosféricos extremos. Cada uno de estos detonantes dará lugar a distintos patrones de migración humana, que variarán dependiendo de la duración del período de migración y de la demografía del movimiento de la población. Tendrá lugar una reubicación de comunidades enteras cuando las tierras en las que viven dejen de ser habitables y las estrategias de reducción del riesgo de desastres no puedan proteger a sus poblaciones. El Consejo Tradicional de Newtok en Alaska y una ONG de las islas Carteret en Papúa Nueva Guinea –comunidades conectadas por el océano Pacífico– ya están movilizando a sus comunidades para que se trasladen a otros lugares.

Newtok, en el oeste de Alaska, es un pueblo esquimal Yup'ik situado cerca del mar de Bering, en el que aproximadamente 400 habitantes residen en unas 60 viviendas. El río Ninglick bordea Newtok por el Sur. No hay carreteras que comuniquen a la comunidad con el exterior. Una combinación de fenómenos atmosféricos extremos que ha provocado el deshielo del permafrost y un descenso de la capa de hielo en el océano Ártico está acelerando la erosión haciendo que el río Ninglick se acerque al pueblo.

Entre 1989 y 2006 tuvieron lugar dos fenómenos atmosféricos extremos. Estas tormentas anegaron el sistema de suministro de agua del pueblo repetidamente, provocaron que las aguas residuales se esparcieran por toda la comunidad y motivaron que los habitantes se desplazaran de sus hogares y que las reservas de alimentos de subsistencia acabaran destruidas, además de provocar cortes en los suministros básicos. Entre las infraestructuras públicas que fueron significativamente dañadas o destruidas se encontraban el vertedero del pueblo, la pasarela para barcas, las instalaciones

de tratamiento de aguas residuales y las de almacenamiento de combustible. El desembarco de barcas –que permitía la entrega de la mayoría de los suministros y del combustible para la calefacción – ya no existe, lo que ha provocado una crisis de combustible. El agua salada está afectando al agua potable. El Estado de Alaska gastó aproximadamente 1,5 millones de dólares en el control de la erosión entre 1983 y 1989. A pesar de estos esfuerzos, se prevé que la erosión asociada al desplazamiento del río Ninglick alcanzará a la escuela, la infraestructura más grande de la comunidad, en 2017.

En 1994 el Consejo Tradicional de Newtok (NTC, por sus siglas en inglés) analizó posibles lugares de reubicación con el fin de iniciar un proceso de planificación para reubicar al pueblo. Después de que los habitantes de Newtok votaran por reubicarse en la isla Nelson nueve millas al sur, el NTC consiguió el título de propiedad de un lugar de reubicación preferente –al que llamaron Mertarvik– mediante la negociación de un acuerdo de intercambio de tierras con el Servicio Federal de Pesca y Vida Silvestre de Estados Unidos. El grupo de planificación Newtok Planning Group se creó en 2006 para coordinar los esfuerzos para la reubicación y el NTC aprobó por unanimidad un conjunto de principios rectores basados en el modo de vida de los Yup'ik para dirigir la reubicación a Mertarvik. Entre ellos se incluían los siguientes:

- Seguir siendo una comunidad única y distinta: nuestra propia comunidad.
- Tomar decisiones de manera abierta y como comunidad y pedir a los mayores que nos orienten.
- Construir un futuro sano para nuestros jóvenes.
- Nuestras opiniones son lo primero: tenemos la primera y la última palabra a la hora de tomar decisiones y de definir nuestras prioridades.
- El desarrollo debería: reflejar nuestras tradiciones culturales; nutrir nuestro bienestar físico y espiritual; respetar y mejorar el medio ambiente; ser diseñado mediante aportaciones locales desde el principio hasta el final; ser asequible para nuestro pueblo; contratar a los miembros de la comunidad primero; utilizar en primer lugar lo que tenemos y hacer un uso inteligente de los fondos disponibles.

En 2009 se iniciaron las obras en el lugar de reubicación y, desde entonces, estos principios

marzo 2014

rectores rigieron cada uno de los aspectos de dicho proceso.¹

Las islas Carteret, que comprenden siete atolones, se encuentran dentro de la jurisdicción del Gobierno autónomo de Bougainville en la zona este de Papúa Nueva Guinea. Igual que ocurrió en Newtok, la erosión ha amenazado a las islas Carteret durante décadas. A pesar de la construcción de escolleras y de la plantación de mangles para protegerse del mar, más del 50% de sus tierras han sufrido erosión desde 1994. Las “mareas reales” inundan las tierras y hacen que se creen ciénagas donde proliferan los mosquitos que transmiten la malaria. Zonas que antes constituían huertos ahora se encuentran bajo el agua, lo que desemboca en una escasez de alimentos. La intrusión salina está destruyendo el suministro de agua potable.

El Consejo de Ancianos de las islas Carteret creó en septiembre de 2007, una ONG llamada Tulele Peisa (“Surcamos las olas por nuestra cuenta”). Tulele Peisa desarrolló el Proyecto Integrado de Reubicación de las islas Carteret (CIRP, por sus siglas en inglés) un modelo de reubicación dirigido por la comunidad para coordinar la reubicación voluntaria de las islas Carteret a la isla de Bougainville, situada a 100 km hacia el noreste. El primer grupo de isleños empezó a reubicarse en 2009 en Tinputz –en la isla de Bougainville– en tierras que les fueron adjudicadas por la Iglesia Católica. El emplazamiento del lugar de reubicación resulta de vital importancia ya que Tulele Peisa quiere asegurarse de que hay suficientes tierras para las familias de las islas Carteret con el fin de que éstas sean económicamente autosuficientes y dispongan de los recursos alimenticios necesarios. Mantener el acceso a sus tradicionales tierras pesqueras también es importante para que la gente pueda seguir contando con esta fuente de alimentación aun cuando ya no residan en las islas Carteret. Trabajar con las comunidades de acogida –que son cultural, política y socialmente diferentes de las de las islas Carteret– ha sido un componente crítico del programa de reubicación. Por tanto el CIRP intenta asegurarse de que las comunidades de acogida se beneficiarán de la reubicación a través de una mejora en las instalaciones sanitarias y en las escuelas.



Stanley Tom de Newtok, Alaska, explica la reubicación de Newtok a Sally Tiwari durante una visita al lugar de reubicación de las Islas Carteret, septiembre de 2012.

De la protección a la reubicación

Se podría discutir si el deber de proteger se extiende a la responsabilidad de implementar estrategias de adaptación. Las comunidades necesitan una continua sucesión de dichas estrategias y la capacidad para responder de forma dinámica –de la protección en el lugar de residencia a la reubicación de la comunidad– con el fin de adaptarse a los cambios medioambientales provocados por el cambio climático. La mitigación de los desastres y de los peligros son componentes de vital importancia para evaluar las vulnerabilidades y para desarrollar estrategias de paliación de desastres mediante las que sea posible la protección en el lugar de residencia. Al contrario que las reubicaciones ordenadas por el Gobierno en relación a proyectos de desarrollo de las infraestructuras, que son el detonante de los desplazamientos de la población, no existen mecanismos o criterios regulados para determinar si las poblaciones necesitan ser reubicadas por culpa de los cambios medioambientales y en qué momento deber hacerse. Y actualmente no existe ningún método para determinar si la comunidad ya no puede seguir siendo protegida en su lugar de residencia y debe ser reubicada ni tampoco cuándo debe hacerse.

Se pueden utilizar indicadores socioecológicos para evaluar la vulnerabilidad y para guiar el diseño de las estrategias de adaptación para las comunidades y las agencias gubernamentales con el fin de establecer una transición de la protección desde el lugar en el que se encuentran a una reubicación de la comunidad. En Alaska las agencias gubernamentales han propuesto el uso de los siguientes indicadores: (1) peligro para la vida o la seguridad durante tormentas

o inundaciones; (2) pérdida de infraestructuras de vital importancia; (3) amenazas contra la salud pública; y (4) pérdida del 10% o más de las viviendas. Entre los factores ecológicos se incluirían, por ejemplo, las tasas de erosión y de aumento del nivel del mar, y la pérdida de agua potable por culpa de la salinización. Los fenómenos atmosféricos extremos que causan desplazamientos de población masivos no constituyen un indicador apropiado para evaluar si la gente debería ser reubicada. Después de que se produzca un fenómeno atmosférico extremo, la mayoría de las personas desearán regresar a sus hogares y así lo harán a menos que la tierra en la que vivían ya no exista. Las comunidades que han decidido que la reubicación es la única estrategia de adaptación factible necesitarán un marco gubernamental que autorice el gasto de unos fondos específicamente destinados a la reubicación.

Estas consideraciones respaldan la creación de un marco gubernamental adaptativo que pueda responder de forma dinámica a las necesidades de las comunidades en la medida en que el cambio climático afecte a la habitabilidad de una zona y a la seguridad de sus residentes. Un marco de derechos humanos resulta de vital importancia para el diseño y la implementación de este marco gubernamental para garantizar que la reubicación sólo se produce cuando no existan otras soluciones factibles para proteger a las poblaciones vulnerables. Si la protección de los derechos humanos no puede realizarse por culpa de unos recursos inadecuados o si los Gobiernos no disponen de la pericia técnica para llevar a cabo alguna de las tareas relacionadas con la reubicación de la comunidad y necesitan financiación o asistencia técnica, el apoyo para el desarrollo de la capacidad institucional mediante la expansión o la reforma puede ser parte de las obligaciones internacionales generadas por el reconocimiento de estos derechos.

Los derechos humanos para la reubicación de las comunidades

Los instrumentos de derechos humanos vigentes no protegen a las comunidades que necesitan reubicarse por culpa de cambios medioambientales provocados por el clima. La Convención de 1951 no cubre a las personas que no se han desplazado a través de fronteras ni ofrece ningún mecanismo para conferirles el estatus de refugiado en esta situación. Además, en este caso las comunidades deberían seguir siendo capaces de confiar en que la protección nacional responda a sus crisis humanitarias.

Ni las Directrices Operacionales sobre la Protección de los Derechos Humanos en

Situaciones de Desastres Naturales² del Comité Permanente Interagencial (IASC, por sus siglas en inglés) ni los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos³ ofrecen ideas para abordar las necesidades prospectivas de las poblaciones que planean su reubicación permanente ni tampoco ninguna orientación sobre cómo pueden las comunidades mantenerse por sí mismas y crear las infraestructuras necesarias para cubrir sus necesidades básicas sin necesidad de recibir asistencia humanitaria.

El hecho de que estas directrices no incorporen mecanismos para que la comunidad sea autosuficiente constituye un importante vacío de protección para las comunidades que se enfrentan a una reubicación permanente. Ambos documentos se basan en la premisa de que las poblaciones desplazadas deberían poder regresar a sus lugares de origen. Los cambios medioambientales inducidos por el cambio climático provocarán a la población un desplazamiento permanente. Existen enormes diferencias entre las políticas de protección y los derechos humanos para una población desplazada temporal y para una permanente.

La protección de los derechos colectivos

Los desplazamientos inducidos por el cambio climático afectarán a comunidades enteras cuyos miembros necesitarán protección a nivel de colectivo. Las convenciones internacionales de derechos humanos, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,⁴ reconocen los derechos de los pueblos como colectivo y que los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a las libertades fundamentales recogidas por la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Derecho Internacional. Al igual que estos documentos, cualquier instrumento de derechos humanos que aborde los desplazamientos de la población inducidos por el cambio climático deberá garantizar la protección de los derechos colectivos. Entre éstos se incluyen el derecho a reubicarse como comunidad, así como el derecho colectivo a tomar decisiones respecto a cuándo y cómo se reubicará dicha comunidad. Ninguno de los actuales protocolos de derechos humanos recoge el derecho comunitario a tomar estas decisiones.

Tanto para los habitantes de Newtok como para los de las islas Carteret, el derecho a reubicarse como comunidad es el más importante de los que hay que proteger. Los habitantes de cada comunidad están tomando todas las decisiones relativas al esfuerzo de reubicarse para asegurarse de que, a pesar de la enorme pérdida de conexión con la

marzo 2014

tierra en la que cada uno de ellos ha vivido, podrán preservar su patrimonio cultural y garantizar la sostenibilidad de su comunidad a largo plazo.

Un instrumento de derechos humanos que responda al desplazamiento por razones climáticas deberá garantizar asimismo que la protección de los derechos humanos se hace extensiva a aquellos que viven en comunidades que constituyen un refugio para las personas desplazadas por culpa del cambio climático. En Papúa Nueva Guinea, Tulele Peisa ha desarrollado diversos programas para asegurarse de que las comunidades de acogida se involucran en el proceso de reubicación; para ello aportan, entre otras cosas, financiación para las infraestructuras de la comunidad de acogida con el fin de que ésta no soporte toda la carga de este incremento de la población.

Puesto que el cambio climático hace que localidades enteras se vuelvan inhabitables, deberá diseñarse e implementarse un marco de gobernanza basado en los derechos humanos de manera que

las comunidades puedan reubicarse cuando las estrategias de reducción del riesgo de desastres ya no puedan proteger a los habitantes de dicho lugar. De este modo, podría crearse una estrategia de adaptación que facilitase una transición efectiva de la protección en el lugar de origen a la reubicación de la comunidad y que sirva como modelo para los Gobiernos de todo el mundo.

Robin Bronen robin.bronen@akimmigrationjustice.org es directora ejecutiva y cofundadora del Alaska Institute for Justice (Instituto de Alaska para la Justicia) www.akijp.org e investigadora científica sénior de la Universidad de Alaska Fairbanks. www.uaf.edu

1. Véase también el artículo de Robin Bronen "Las comunidades de Alaska: derechos y resistencia", Revista Migraciones Forzadas 31 sobre "Cambio climático y desplazamiento". 2008. www.fmreview.org/es/desplazamientoambiental.htm
2. <http://tinyurl.com/Directrices-Operacionales>
3. www.idpguidingprinciples.org
4. www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

Los migrantes en las islas del litoral de Bangladesh

Rezwan Siddiqui

La erosión de las riberas y la consiguiente formación de nuevas islas en el golfo de Bengala provocan frecuentes cambios en la forma y el tamaño del delta, obligando a sus habitantes a migrar frecuentemente. Este tipo de migración es tan antiguo como la historia de los pueblos que viven en esa región, pero cuando las nuevas islas se superpueblan o empiezan a erosionarse la gente tiene que trasladarse a otras islas aún más remotas. Al carecer de recursos suficientes para trasladarse a un lugar mejor, migran a lugares peores o más vulnerables donde pueden llegar a ser incluso más frágiles a nivel económico, social y medioambiental de lo que ya eran antes. Los ciclones, las marejadas ciclónicas, las subidas abruptas de la marea y el aumento de la salinidad exacerbaban las dificultades a las que se enfrentan.

Char Nizam Kalkini es una isla remota del litoral que cuenta con un área de 3,57 km² y que fue descubierta a mediados de la década de los ochenta, y a partir de entonces empezó a vivir gente allí. Esta isla ni siquiera existe en el mapa administrativo. En la actualidad, viven en Char Nizam Kalkini aproximadamente 250 familias, y cada año de 10 a 15 familias más se trasladan a la isla. Sufre inundaciones regulares y es extremadamente vulnerable ante los ciclones y las marejadas ciclónicas que los acompañan. Sólo cuentan con un frágil refugio como protección. Esta gente se ve atrapada en un círculo vicioso por culpa de su pobreza y de los riesgos

naturales de la región. La gente que vive en Char Nizam Kalkini son familias sin propiedades que han perdido sus casas y sus tierras por culpa de la erosión de las riberas y de otras catástrofes naturales. Las familias que viven allí son tan pobres que no disponen de los recursos necesarios para trasladarse a poblaciones o ciudades para conseguir mejores medios de ganarse la vida.

Md Rezwan Siddiqui rezsid@gmail.com tiene una licenciatura en Geografía y Medio Ambiente por la Universidad de Daca, Bangladesh.



Una familia ha reunido a todos sus enseres domésticos en preparación de la mudanza a una isla más remota. El cabeza de familia dijo que nadie de su familia quería ir ya que la isla se inunda con frecuencia y la amenaza de los ciclones y mareas de tempestad es mayor allí.

La migración ilegal en la parte india de Sundarbans

Sahana Bose

Se espera que en el futuro muchos millones de bangladesíes se exilien a la India debido al aumento del nivel del mar, lo que intensificará aún más las disputas actuales entre este país y Bangladesh. La seguridad de las personas se convertirá en el punto más importante de la agenda en lo que respecta a las relaciones entre la India y Bangladesh durante las próximas décadas.

La crisis medioambiental y el creciente impacto del cambio climático en Bangladesh se han convertido en causas principales de la migración transfronteriza hacia la región india de Sundarbans (ISR, por sus siglas en inglés), donde la pérdida de tierras y de hábitos son dos problemas graves debido al aumento del nivel del mar durante los últimos años. Las poblaciones costeras migran constantemente de una isla a otra en busca de comida y refugio. Hay un constante flujo de migrantes bangladesíes a esta región a los que podríamos llamar "migrantes a causa de las crisis", que entran en la región india de Sundarbans de forma ilegal en previsión de la posibilidad de sufrir amenazas en su propio país y de quedar atrapados por las crisis humanitarias.

El impacto de las frecuentes inundaciones, los ciclones tropicales y los temporales sobre la población costera de Bangladesh es colosal. La disminución de la superficie terrestre, la erosión de las riberas y la intrusión de aguas salinas en los campos destinados a la agricultura son factores que han obligado a los granjeros a salir en busca de nuevas tierras. Esto está provocando una extendida situación de desposesión de tierras, desempleo, desigualdad en lo que respecta a los ingresos y degradación del hábitat humano. No existen programas de rehabilitación y resulta extremadamente escasa la participación de la mayoría de las personas en decisiones que afectan a sus vidas.

Hay dos tipos de migrantes por culpa del cambio climático:

1) Habitantes de la zona india de Sundarbans que migran constantemente de una isla a otra; y 2) bangladesíes de origen rural que se infiltran a través de la porosa frontera, a los que ni su Gobierno reconoce como ciudadanos bangladesíes ni la India como "refugiados climáticos". El Gobierno de Bangladesh no corta de raíz el flujo de migrantes ni tampoco readmite a los que son identificados como migrantes ilegales. Dicha migración forzada de Bangladesh simboliza el fracaso de la adaptación oficial al cambio climático. A día de hoy, ni la política medioambiental, de gestión de desastres ni de cambio climático bangladesí incorporan de manera efectiva los problemas migratorios y, por tanto, no existen políticas para los refugiados climáticos.

Debido a la aportación de mano de obra barata procedente de Bangladesh, los partidos políticos de los Estados

fronterizos de la India favorecen esta infiltración ilegal. Sin embargo, las preocupaciones humanitarias resultan abrumadoras tanto para la India como para Bangladesh. La trata de personas está floreciendo y cuenta con una red profundamente arraigada a ambos lados de la frontera.

Recomendaciones políticas

- Puede que la apertura de un canal legal de migración sea la opción más factible, de manera que permita la entrada de migrantes y les proporcione un pase que les dé derecho a recibir un salario mínimo y a disfrutar de otros derechos de los que disfrutaban los trabajadores indios. Tailandia dispone de un memorándum de entendimiento con Birmania, Camboya y Laos que da derecho a los trabajadores migrantes a recibir los mismos salarios y beneficios que los trabajadores tailandeses.
- La adaptación al cambio climático requiere que se lleve a cabo una evaluación de la vulnerabilidad y una planificación adecuada de medidas paliativas para atenuar las consecuencias del aumento del nivel del mar. En 2005 una Política de la Zona Costera adoptada en Bangladesh sentó las bases de la infraestructura de gestión sobre la que se podrá llevar a cabo una mejor gestión de la costa.
- La India debería ofrecer asistencia humanitaria a aquellas personas que de facto son apátridas mediante negociaciones bilaterales con Bangladesh. La India podría absorber algunos de esos migrantes causados por las crisis u otorgarles la condición de refugiados.
- La India y Bangladesh deberían trabajar de forma bilateral para resolver este problema. El reto para la India será lidiar con los bangladesíes que queden en su territorio. También será difícil persuadir a Bangladesh para que acepte que la migración ilegal es una problemática que debe abordarse.
- La India y Bangladesh deberían trabajar de manera conjunta en la adaptación al cambio climático para preservar el mayor bosque manglar del mundo, que se encuentra en Sundarbans.

El problema de la migración ilegal ha enrarecido las relaciones entre la India y Bangladesh una y otra vez. La comunidad global necesita ampliar su apoyo a los refugiados climáticos y ayudarles a obtener un estatus de protección amparado por el derecho internacional.

Sahana Bose sahanadona@gmail.com es profesora adjunta de la Universidad de Manipal, Karnataka, India. <http://manipal.edu>

marzo 2014

El reasentamiento en el siglo XXI

Anthony Oliver-Smith y Alex de Sherbinin

Las deficiencias en la planificación, la preparación y en la implementación de proyectos de reasentamiento y reubicación involuntaria han dado lugar a más fracasos que éxitos. De hecho, sería cuestionable si el reasentamiento tal y como se practica en la actualidad puede ser considerado como una forma de protección.

En previsión de un aumento de los desplazamientos involuntarios de la población a lo largo de este siglo hay quien habla del reasentamiento organizado o la reubicación planificada como posibles respuestas. El lado bueno es que la reubicación representa potencialmente una gran forma de protección para las comunidades vulnerables que de otro modo no recibirían asistencia o apoyo. El lado malo, que el historial de reasentamientos relacionado con grandes infraestructuras y proyectos de desarrollo ha sido pobre. Pero el hecho de que los resultados de los desplazamientos y reasentamientos provocados por los desastres hayan sido ligeramente mejores sugiere que hay esperanza.

Al parecer habría dos amplias explicaciones acerca de por qué el reasentamiento a menudo sale mal. La primera es la falta de elementos adecuados como marcos jurídicos, políticas, financiación y cuidado en la implementación. La otra es que el proceso de reasentamiento surge a raíz de la compleja interacción de muchos factores culturales, sociales, ambientales, económicos, institucionales y políticos de una manera nada predecible, y que no son flexibles para un enfoque basado en una planificación racional. De hecho, esto puede dar lugar a que los reasentados tengan que tomar un mayor control a lo largo del proceso¹.

Los proyectos oficiales de desplazamiento y reasentamiento forzado a causa del desarrollo (DFDR, por sus siglas en inglés) requieren unas aportaciones materiales adecuadas por adelantado y –dado que la adaptación al reasentamiento pasa por diversas fases y se extiende a lo largo de amplios períodos de tiempo– al final las mismas comunidades reasentadas deberán movilizar sus recursos sociales y culturales en un esfuerzo por restablecer colectivos sociales y comunidades viables, y por restaurar los niveles necesarios de vida material y cultural.

Las autoridades responsables ya llevan siglos empleando el reasentamiento en situaciones de recuperación en casos de desastre. En algunos casos los desastres y otras perturbaciones medioambientales obligan a familias y a particulares a migrar del mismo modo que los refugiados

políticos, con pocos esfuerzos de reasentamiento basados en la comunidad enfocados en ellos. En algunos casos se ha aplicado el reasentamiento basado en la comunidad a personas afectadas por desastres en proyectos que implicaban procesos de planificación, pero normalmente sólo cuando no era posible paliar los riesgos. Sin embargo, dichos esfuerzos rara vez han tenido éxito.

Las poblaciones reasentadas tras un desastre a menudo abandonan los nuevos asentamientos y vuelven a sus antiguos hogares debido a muchos y diversos motivos: ambientales, económicos, sociales y psicológicos. Parte de la culpa de estos fracasos la tienen los errores en el diseño, la interpretación, la implementación y la entrega del proyecto de reasentamiento en sí mismo, y estos problemas por lo general se derivan de la falta de consulta a las personas afectadas y de una ausencia de participación de las mismas. Esta falta de consulta y participación se debe generalmente al menosprecio de los conocimientos y la cultura local por parte de los legisladores y de las personas encargadas de llevar a cabo la planificación.

Entender el papel de los procesos institucionales sociales –como la gobernanza o las redes sociales– en las estrategias de adaptación de los reasentados resulta de vital importancia para identificar la naturaleza sociocultural específica de los riesgos de empobrecimiento, lo que ayudaría a explicar por qué el desplazamiento y el reasentamiento dan lugar tan a menudo a un mayor empobrecimiento de los hogares afectados. La gente que se muda para escapar de la persecución o de la muerte, o los desplazados por culpa de desastres o de proyectos de desarrollo, comparten muchos problemas similares y podrían dar lugar a respuestas similares a largo plazo entre los pueblos afectados.

El sexo, la edad, la clase social y la etnia se han señalado como factores de vulnerabilidad claves. Las formas sistemáticas de vulnerabilidad y exposición y sus resultados estratégicos frecuentemente están relacionados con problemas de desarrollo sin resolver. Dado que el reasentamiento debería enfocarse en soluciones duraderas, con el fin de garantizar su

éxito, los proyectos destinados al mismo deberían estar configurados como proyectos de desarrollo.

Directrices existentes y directrices emergentes.

En los últimos años las Directrices operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales² del Comité Permanente Interagencial (IASC, por sus siglas en inglés) y la guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre del Banco Mundial Poblaciones en riesgo de desastre. Guía de reasentamiento y reasentamiento preventivo de las poblaciones en riesgo de desastre; Experiencias de Latinoamérica³ han tratado de abordar los problemas de los reasentamientos relacionados con desastres en términos de derechos humanos y de directrices de buenas prácticas.

Las directrices del IASC adoptan un enfoque basado en los derechos humanos para ayudar a proteger a las poblaciones amenazadas o afligidas por desastres y se pretende que complementen las actuales directrices sobre estándares humanitarios en casos de desastre. Las directrices se organizan por grupos temáticos a lo largo de las distintas fases temporales de los desastres: protección de la vida; protección de los derechos relativos a la alimentación, la salud, etc.; protección de derechos relativos a la vivienda y el trabajo; y protección de derechos relativos a la libertad de movimientos y de religión. Las directrices también destacan las áreas en las que estos derechos se ven amenazados por el proceso de reasentamiento. Sin embargo, no proporcionan un conjunto de medidas, directrices o buenas prácticas para garantizar la salvaguarda de estos derechos por y durante el proceso de reasentamiento, y se suelen infringir con frecuencia a lo largo del mismo. Aunque no están oficialmente reconocidas como directrices de por sí, los volúmenes del Banco Mundial junto con su *Involuntary Resettlement Sourcebook*⁴ (Libro de consulta sobre el reasentamiento involuntario), constituyen una importante referencia sobre la implementación de los reasentamientos.

Aún no existen acuerdos o tratados vinculantes a nivel global que garanticen los derechos de las personas que han sido desarraigadas por causas

como el cambio climático, las perturbaciones medioambientales, los desastres o los proyectos de desarrollo. Y aunque hay defensores de la creación de una nueva arquitectura de gobierno a nivel global para la protección y los reasentamientos voluntarios de personas desplazadas por alteraciones repentinas o graduales en su ámbito natural debido a las crecidas del nivel del mar, fenómenos atmosféricos extremos y sequías y escasez de agua, por lo general no abordan el reasentamiento de forma más específica.

Las lecciones generales que se extraen de los estudios de los desplazamientos y reasentamientos forzados

a causa del desarrollo son que el reasentamiento debería considerarse siempre como la última opción; que debería estar siempre financiado de forma apropiada; que debería estar bien planificado con antelación; y que debería contar con personal con formación que actuara bajo las órdenes de claras cadenas de mando. También debería incluir actividades generadoras de ingresos y la provisión de tierras y de una vivienda adecuada, y debería tener en consideración los derechos de las comunidades afectadas⁵. Basándose en estos principios, Elizabeth Ferris recomienda además que se establezca un proceso de consulta para desarrollar principios de protección específicos y directrices concretas que resulten útiles para todos los

interesados en cuestiones humanitarias, incluidos los pueblos afectados, los actores humanitarios y de desarrollo, y los Gobiernos que pudieran verse obligados a considerar el reasentamiento como una adaptación al cambio climático⁶.

Todavía no existe ningún acuerdo como tal en las directrices para llevar a cabo un reasentamiento preventivo o anticipado (es decir, antes de que se produzcan consecuencias importantes) o ni siquiera sobre los criterios que se considerarían necesarios para que tuviera lugar. La carencia de una definición internacionalmente clara sobre la falta de habitabilidad de un lugar y la probabilidad de que tales condiciones fueran debidas a múltiples factores hace que sea difícil determinar la causalidad y la responsabilidad. Además, no está claro si los residentes de una zona propensa a sufrir riesgos deberían trasladarse anticipándose a



Haitianos vadeando las calles inundadas de Gonaïves después de que el huracán Hanna causara graves inundaciones, 2008.

marzo 2014

posibles repercusiones, dadas las incertidumbres con respecto al momento y a la magnitud de los mismos, o al éxito de posibles mecanismos de adaptación; o si es mejor esperar hasta que se produzca un desastre mayor. En dichos casos existe la necesidad de conciliar la ética de las políticas que sacan a la gente de zonas de alto riesgo con la posibilidad de que menoscaben sus libertades históricas y los patrones culturales de toda la vida en cuanto a asentamiento, movilidad y sustento.

El riesgo de que las tierras desocupadas puedan ser objeto de apropiación con fines lucrativos o de que se pueda utilizar el reasentamiento como herramienta contra pueblos políticamente marginados nos sugiere que es necesario disponer de criterios y directrices para que un reasentamiento anticipativo no nos lleve a ciertos resultados imprevistos y no deseados. Aun en el caso de que se dieran las mejores circunstancias, sería difícil hacer acopio de la voluntad política o de los recursos necesarios en ausencia de un desastre importante, y de hecho los residentes podrían ser muy reacios a abandonar una zona aun cuando la probabilidad de que se produzca un desastre sea alta.

Conclusiones

No se puede esperar que los países que tradicionalmente han sido receptores de refugiados reciban con los brazos abiertos a un posible gran número de personas desplazadas ambientales o, como se les llama comúnmente, refugiados climáticos⁷. Dados los niveles previstos de desplazamientos por razones climáticas, disponer de unas tierras adecuadas para los reasentamientos será de vital importancia tanto en contextos urbanos como rurales. Deberían crearse procedimientos ‘tradicionales u oficiales’ para establecer la propiedad y aclarar quién dispone de su titularidad a nivel jurídico, y también deberían desarrollarse instrumentos jurídicos y procedimientos.

La financiación también se ha convertido en una cuestión primordial. Los marcos normativos para proteger vidas humanas al mismo tiempo que se garantizan los derechos humanos son la norma por excelencia; no obstante, los Gobiernos de los países más en desarrollo –en los que se prevé un importante impacto climático– serían los que dispondrían de menos recursos para prepararlos e implementarlos. Los países desarrollados serían reacios a asumir los costes del reasentamiento, aun cuando fueran responsables de las emisiones en el pasado, aunque se ha iniciado un debate sobre ‘daños y perjuicios’ en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que abre paso a debates sobre una compensación por daños y perjuicios provocados

por el cambio climático debido a las emisiones de los países desarrollados, donde se podría incluir el reasentamiento nacional o internacional.

Un elemento clave para la mejora de las prácticas de reasentamiento será el reconocimiento de que los desplazados deben ser considerados como agentes sociales activos con sus propias opiniones sobre los derechos y privilegios, que tienen que ser tenidos en cuenta en cualquier desplazamiento y en la planificación e implementación de los proyectos de reasentamiento. El reasentamiento constituye un complejo proceso social; en el mejor de los casos se deberían respaldar y alimentar los procesos para sobrellevar la situación y adaptarse a ella que permitan a una población recuperar la funcionalidad y la coherencia de una comunidad viable, con la resiliencia suficiente como para lidiar con los factores sociales y ambientales que les ponen a prueba. Para estas tareas resulta de vital importancia hablar sobre derechos, pobreza, vulnerabilidad y otras formas de marginación social que están intrínsecamente relacionadas con el desplazamiento. Sin embargo, los planificadores a menudo perciben la cultura de las personas desarraigadas como un obstáculo para el éxito en vez de como un recurso.

Anthony Oliver-Smith aros@ufl.edu es profesor emérito del Departamento de Antropología de la Universidad de Florida. Alex de Sherbinin adesherbinin@ciesin.columbia.edu es investigador asociado sénior del CIESIN, unidad del Instituto de la Tierra de la Universidad de Columbia. <http://ciesin.org/>

1. DE WET, C. (2006) ‘Risk, Complexity and Local Initiative in Involuntary Resettlement Outcomes’ (Riesgo, complejidad e iniciativa local en los resultados de los reasentamientos involuntarios) en C. de Wet (ed.) *Towards Improving Outcomes in Development Induced Involuntary Resettlement Projects* [Hacia una mejora de los resultados de proyectos de reasentamiento involuntario inducidos por el desarrollo]. Berghahn Books.
2. www.acnur.es/PDF/8207_20120515101559.pdf
3. <http://tinyurl.com/reasentamiento-preventivo>
4. <http://tinyurl.com/Involuntary-Resettlement-WB>
5. www.brookings.edu/research/papers/2012/08/protection-climate-change-ferris y de Sherbinin, A., Castro, M., Gemenne, F., Cernea, M. M., et al. 2011. Preparing for Resettlement Associated with Climate Change [Prepararse para el reasentamiento asociado al cambio climático]. *Science*, 28 de octubre de 2011, Vol. 334: 456-457 www.sciencemag.org/content/334/6055/456.citation
6. Ferris, E (2012) Protection and Planned Relocations in the Context of Climate Change (Protección y traslados planificados en el contexto del cambio climático) UNHCR Legal and Protection Policy Research Series (publicaciones de ACNUR. Serie de investigación jurídica y sobre políticas de protección). www.refworld.org/docid/5023774e2.html
7. Los autores no respaldamos el uso del término “refugiado climático” pero reconocemos que se ha convertido en parte del discurso sobre el cambio climático.

Adolescencia, crisis alimentaria y migración

Janis Ridsdel

Los adolescentes que migran por culpa de las crisis alimentarias se enfrentan a distintos riesgos. Es necesario disponer de estrategias específicas para prevenirlos y también para responder ante este fenómeno.

Durante épocas de crisis relacionadas con las sequías y la consiguiente escasez de alimentos muchos actores que se centran en los menores se han enfocado básicamente en los niños más pequeños y, concretamente, en las altas tasas de mortalidad infantil y las grandes cifras de abandono en la escuela primaria. Se ha prestado poca atención a los niños más mayores, y en especial a las dinámicas de trabajo, migración y violencia que afectan a este colectivo. Los menores adolescentes – con



Plan Internacional/Shona Hamilton

Níger

edades comprendidas entre los 10 y los 18 años de edad – corren más peligro de ser separados de sus familias y de quedar expuestos a la violencia, la explotación y los abusos, a menudo en relación con la migración en busca de trabajo desde áreas afectadas. Pese a esto, se ha tenido en muy poca consideración la repercusión y las medidas específicas necesarias para llegar a los adolescentes.

Con el fin de indagar más en las experiencias de los adolescentes afectados por las crisis alimentarias, el Plan Internacional África Occidental ha llevado a cabo recientemente una investigación acerca del impacto de éstas en la protección de los y las adolescentes de Burkina Faso y Níger¹.

Un hallazgo importante hacía referencia a la presión que sufren los adolescentes –en especial, los chicos– por tener que migrar o viajar para encontrar trabajo. Las familias afectadas por las crisis alimentarias que dependen principalmente de la agricultura para subsistir se ven obligadas a encontrar fuentes de ingresos alternativas cuando la cosecha se pierde. A menudo se pide a los adolescentes que mantengan a sus familias en tiempos de crisis. En Burkina Faso el 81% de los chicos y el 58% de las chicas declararon que habían tenido que ponerse a trabajar debido a las crisis alimentarias, frente al porcentaje del 75% de los chicos y el 42% de las chicas anterior a dichas crisis. En Níger, el porcentaje de adolescentes que declararon haber empezado a trabajar durante la crisis era casi el doble con respecto a los niveles de antes de la crisis (del 31% al 60%). Y aunque antes de las crisis alimentarias muchos menores ya participaban en trabajos agrícolas cerca de casa, el estallido de las mismas empujó a las familias a enviar a los adolescentes fuera de sus comunidades en busca de trabajos remunerados.

En Burkina Faso el 17% de los adolescentes y el 10% de las adolescentes declararon que se les había obligado a trasladarse a otros lugares por culpa de la crisis alimentaria. En ambos países, los chicos adolescentes se trasladan a ciudades más grandes e incluso al extranjero en busca de trabajo como trabajadores manuales o vendedores ambulantes. Los chicos también buscaban trabajo en minas. Trabajar en una mina no exigía necesariamente que los menores migraran sino que viajaran de forma periódica y, en especial, que tuvieran que pasar la noche en ellas. Las chicas normalmente se quedaban en la comunidad y asumían una gran carga de tareas domésticas no remuneradas, entre ellas la recolección de alimentos o el cuidado de los niños más pequeños.

La migración y los traslados para trabajar también parecían ir de la mano, lo que les dejaba expuestos a la violencia al viajar sin adultos que les protegieran. En Burkina Faso el 26% de los adolescentes entrevistados –en comparación con el 2% de las chicas– declararon que habían sido víctimas de la violencia al menos una vez debido a las repercusiones de la crisis alimentaria. En los debates se halló que esto estaba relacionado básicamente con su

marzo 2014

exposición a la violencia en las minas, donde los adolescentes podían sufrir los ataques de mineros más mayores que querían robarles sus hallazgos. Además de la exposición a la violencia, el trabajo en sí resultaba a menudo duro y peligroso. Aunque hubo poca presencia de menores que trabajaran en ciudades o en el extranjero durante este estudio, los reportes de sus padres y de sus semejantes se hacen eco de otros estudios que sugieren que estos menores son mucho más propensos a quedar expuestos a la violencia y a la explotación².

Se hizo hincapié en el sentimiento de marginación entre estos menores. Se puso de manifiesto que los que se habían trasladado a localidades y ciudades o al extranjero se enfrentaban a graves dificultades al trabajar a menudo de forma ilegal en países y ciudades con diferentes culturas y valores propios, quedando por tanto expuestos a la violencia, el acoso y la explotación. Los adolescentes encuestados y sus comunidades también desconocían la existencia de iniciativas dentro de las mismas o en sus lugares de destino orientadas a prevenir y responder ante la violencia resultante de las crisis alimentarias.

El incremento del número de menores que se ponían a trabajar iba acompañado por un descenso del número de ellos que asistían a la escuela. Por otro lado, las contribuciones realizadas por los adolescentes en épocas de crisis se consideran muy importantes y esenciales para la supervivencia de las familias. Los propios adolescentes no se obsesionaban con su futuro o con sus propias situaciones o problemas sino que parecían aceptar que era necesario que asumieran más responsabilidades como parte del orden natural de las cosas. En general, no parecía que fuesen los adultos quienes les hubiesen impuesto su papel de sustentadores. Como remarcó una adolescente, sencillamente “somos conscientes de que, si no trabajamos, no tendremos qué comer”.

Resulta interesante que cuando las crisis alimentarias impelieron a muchos adolescentes a asumir nuevos papeles dentro de la familia como sustentadores también les permitió en algunos casos tener más voz en las tomas de decisiones de la familia y de la comunidad. Para muchos chicos y chicas el estallido de una crisis alimentaria significó un abrupto final de su infancia. La presión sobre los adolescentes es importante y tiene consecuencias en su desarrollo físico y psicológico. Muchos de los chicos y chicas adolescentes entrevistados a lo largo del estudio hablaban de su desesperación y de sus dificultades simplemente porque se enfrentaban a situaciones de extrema pobreza y hambre. La parte oscura de

las nuevas responsabilidades de los adolescentes es que, según se denunció, se producía un aumento de comportamientos peligrosos, sobre todo en cuanto a la exposición a la prostitución y a las drogas.

La escasez de respuestas

A pesar de las consecuencias específicas y significativas de las crisis alimentarias para los adolescentes, parece que hay pocos programas (si es que hay alguno) diseñados para ofrecer una respuesta a sus necesidades. La participación de los adolescentes en los programas de asistencia humanitaria diseñados para adultos tampoco parece responder a sus necesidades específicas. Los programas de alimentos y dinero en efectivo por trabajo en las zonas evaluadas en este estudio también tuvieron escasos efectos preventivos para la migración de adolescentes. Dado que a los adolescentes menores de 16 años no se les permite participar en estos proyectos, la migración laboral constituía una de las únicas estrategias viables de las que podían echar mano para aumentar los ingresos familiares.

Los debates sobre las crisis alimentarias en el mundo de la ayuda humanitaria parecen girar últimamente en torno al concepto de “resiliencia”. Y aun dentro de este debate, el espacio dedicado a las cuestiones de migración, protección y educación es escaso. Las respuestas humanitarias a las crisis alimentarias de evolución lenta tampoco han invertido en prevención y respuestas a los problemas específicos que afectan a los adolescentes, entre ellas la presión que sufren para migrar fuera de sus comunidades en busca de trabajo. Además del impacto negativo que esto tiene sobre los menores a nivel individual en cuanto a exposición a la violencia y sus consecuencias sobre la salud física y mental y sobre su desarrollo, existen también consecuencias a largo plazo para el avance de la comunidad en las zonas vulnerables a las crisis alimentarias. La presión sobre los adolescentes para que asuman trabajos poco cualificados como estrategia de resolución de problemas a corto plazo hace que las comunidades queden atrapadas en un círculo vicioso de pobreza, ya que los menores no pueden completar su educación básica o acceder a ofertas de empleo para personal cualificado.

A la hora de esforzarse en el futuro para crear resiliencia en zonas vulnerables a la crisis alimentaria será necesario tener en consideración iniciativas que no sólo pretendan reducir la vulnerabilidad de los trabajos de las familias sino también apoyar de forma proactiva a los adolescentes como actores clave en sus hogares y en sus comunidades en épocas de crisis. Y es que ofrecer apoyo a los

adolescentes para el desarrollo de destrezas en distintas actividades generadoras de ingresos que puedan desempeñar al mismo tiempo que asisten a la escuela como la avicultura o la agricultura no sólo animaría a los padres a enviar a sus hijos al colegio, sino que también reduciría la presión de los menores a migrar para encontrar trabajo.

Janis Ridsdel *Janis.Ridsdel@plan-international.org*
es especialista en protección de menores en

situaciones de emergencia en Plan Internacional.
www.plan-international.org

1. La investigación consistió en una revisión bibliográfica y en la recopilación de datos con respecto a 54 comunidades de Burkina Faso y Níger que habían sido afectadas por crisis alimentarias. Informe inédito (enero de 2013) para En doble riesgo: Las adolescentes y los desastres, Plan Internacional (2013). <http://tinyurl.com/Plan-InDoubleJeopardy2013>

2. Daniella Reale (2008) *Away from Home: Protecting and Supporting Children on the Move*, (Lejos de casa: la protección y el apoyo de los menores que se desplazan) Save the Children.

Violencia criminal y desplazamiento en México

Sebastián Albuja

La descontrolada violencia criminal empuja de distintas formas a la gente a trasladarse a otros lugares, desde la coacción directa y las amenazas físicas a la erosión de la calidad de vida y las oportunidades laborales. No todas las personas que se desplazan forzosamente tienen el mismo acceso a la protección o el asilo.

Según la información oficial del Gobierno mexicano, 47.000 personas fueron asesinadas a raíz de la ola de intensa violencia criminal que se inició en 2007. Los cálculos de la sociedad civil elevaban la cifra a 70.000 en abril de 2012. El desplazamiento de civiles ha sido una de las más importantes consecuencias de la guerra de las drogas en México.

Las organizaciones civiles de carácter social, las instituciones académicas y los medios de comunicación han empezado a documentar progresivamente casos y patrones de desplazamientos forzados causados por la violencia de los cárteles de la droga en un intento de desenmarañar las diferentes formas de movilidad humana y de distinguir las migraciones forzadas de las que no lo son. La proporción de personas que abandonan municipios violentos es entre 4 o 5 veces mayor que la de personas que abandonan municipios que no lo son y que se encuentran en las mismas condiciones socioeconómicas.

Además del desplazamiento de mexicanos, la seguridad de los migrantes de Centroamérica y Sudamérica que van de camino a Estados Unidos a través de México se ha visto amenazada mayoritariamente como consecuencia de un aumento de la falta de seguridad y de la violencia de los cárteles de la droga. Se estima que 70.000 migrantes de Centroamérica y Sudamérica han desaparecido desde 2007 mientras cruzaban México.¹

En este contexto nos preguntamos: ¿En qué punto se considera que la violencia criminal da lugar a una crisis humanitaria? La intensidad y el predominio

de la violencia en México amenaza seriamente las vidas de sus habitantes: entre 50.000 y 70.000 personas asesinadas en un período de seis años es, se mire como se mire, una enorme pérdida de vidas. Además, los secuestros sistemáticos y en masa de migrantes y los asesinatos masivos presentan una extensa amenaza para la vida y la seguridad física y constituyen una crisis humanitaria. Por último, se ha vinculado la violencia también con la pérdida de empleos y medios de subsistencia, lo que empuja a la gente a marcharse.

Aunque la violencia y la falta de seguridad no necesitan darse en el contexto de un conflicto armado interno para constituir una crisis humanitaria, la existencia de un conflicto refuerza la opinión de que la situación de violencia que vive México es equiparable a la de una crisis humanitaria. De hecho un análisis a primera vista de la violencia en México según los criterios establecidos por el Derecho Internacional Humanitario demuestra que la situación reúne la mayoría de los criterios para la existencia de un conflicto armado no internacional, a pesar de que los cárteles de la droga mexicanos no tengan un programa político o una ideología.

¿Qué protección ofrecen los actuales marcos jurídicos?

En todas las sociedades se producen actos que violan el Derecho Penal (como robos, agresiones, violaciones y asesinatos) y se compensan sobre todo mediante la justicia retributiva centrada en el castigo a los delincuentes, pero principalmente se ignoran las consecuencias que el delito tiene sobre las víctimas. Este desamparo de las víctimas, incluidas las que

marzo 2014

migran como consecuencia de la violencia criminal, resulta significativo en contextos de violencia criminal intensa como es el caso de México.

El marco de protección internacional existente –los diversos instrumentos universales, regionales, vinculantes y no vinculantes del derecho de los refugiados, el Derecho Internacional Humanitario y las leyes de derechos humanos– pone el debido énfasis en los derechos, las necesidades y las vulnerabilidades de las víctimas, incluidas aquellas que se mudan a otros lugares por culpa de la violencia criminal o a quienes les afecta. Pero los esquemas de protección se centran en los desplazamientos forzados o por culpa de la coacción pese a que los detonantes no se corresponden adecuadamente con las complejas circunstancias de la movilidad de la gente en contextos de violencia criminal.

La identificación descriptiva de las personas que podrían ser desplazadas internas en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos incluye a gente que huye de “situaciones de violencia generalizada”. La situación en determinadas localidades de México podría considerarse de violencia generalizada. Según los Principios Rectores, deberá existir coacción para considerar a las personas como desplazadas internas. Pero en

algunas situaciones la gente se desplazará después de que su fuente de ingresos haya disminuido o se haya vuelto menos sostenible como consecuencia del predominante clima de violencia e inseguridad. Por ejemplo, algunas personas de Ciudad Juárez se han marchado porque sus pequeños negocios se volvieron menos rentables o amenazaban con cerrar cuando, por culpa de la violencia y la inseguridad, la gente dejó de comprar o comer en el barrio en el que estaban situados. En estos casos, aunque no se les ha coaccionado directamente para que se marchen, su elección tampoco ha sido del todo libre.

Una interpretación más amplia de los Principios Rectores podría ayudar a la gente que se encuentra en esta situación. Aquellos que se mudan a otro lugar en busca de una fuente de ingresos pero que no lo habrían hecho de no ser por el impacto negativo de la inseguridad y la violencia sobre sus medios de vida –en otras palabras, que no se desplazan de manera libre, sino sólo para mejorar sus circunstancias económicas– justificarían su protección como desplazados internos alegando que se vieron obligados a marcharse por el clima de inseguridad.

La gente que cruza las fronteras en busca de seguridad y protección como consecuencia de la violencia criminal –ya sea como consecuencia directa o anticipándose a amenazas– está cubierta



Casas abandonadas por los desplazados internos y vandalizadas por grupos criminales en El Porvenir, Chihuahua, 2010.

específicamente por la definición expansiva de refugiado en la Declaración de Cartagena de 1984, que incluye a las personas que huyen de las amenazas que suponen la “violencia generalizada, [...] la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.² Según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 se proporcionará protección individualizada a aquellos que puedan demostrar un temor fundado a ser perseguidos por alguna de las cinco razones básicas enumeradas en la Convención.

La protección complementaria puede también ser de ayuda para las personas que han huido de la violencia criminal, pero el umbral por encima del que es aplicable –de acuerdo con la Convención contra la Tortura, por ejemplo– hace que se reduzca aún más esta opción para conseguir protección.³ Los solicitantes de asilo podrían beneficiarse también de la protección complementaria de acuerdo con la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, cuyo Artículo 16 prohíbe la devolución de individuos a un Estado en el que corran peligro de sufrir una desaparición forzada.⁴

Los instrumentos regionales de derechos humanos también ofrecen una posible vía para la protección. La directiva europea sobre cualificación estipula una prohibición similar sobre el retorno en su artículo 2(e) sobre la protección subsidiaria. Dicho artículo se aplica a ciudadanos de terceros países y a personas apátridas que no cumplan los requisitos para ser considerados refugiados pero necesiten protección internacional y que, si les repatriara a sus países de origen o residencia, se encontrarían en peligro de sufrir “daños graves” como pena de muerte o ejecución, tortura o penas o tratos degradantes; o “amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno”. Hasta qué punto la situación en México puede verse como un conflicto armado interno afectará a la aplicabilidad de esta forma de ayuda.

La protección dentro de México y el asilo en Estados Unidos

La respuesta al desplazamiento interno en México se ha limitado sobre todo por la sistemática falta de voluntad para reconocer el problema y abordarlo. El Gobierno mexicano, sin embargo, tiene que reconocer de una vez por todas que la violencia de los cárteles está provocando que la gente se desplace (ya sea bajo coacción o no) y no ha puesto

en marcha ningún mecanismo para responder a los desplazamientos desde que irrumpió la violencia.

Dos excepciones son la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (Províctima) que se creó por Decreto Presidencial en septiembre de 2011 con el objetivo de asistir a las personas afectadas por secuestros, desapariciones forzadas, homicidios, extorsión y trata de personas, y la Comisión de Derechos Humanos que desde 2011 ha recogido quejas de personas desplazadas por la violencia y está en proceso de redactar un protocolo para dirigir su atención a los desplazados internos.

Aunque el Gobierno Federal es poderoso y está profesionalizado puede que esté poco inclinado a pedir ayuda a agencias humanitarias extranjeras y multilaterales, cuya intervención es muy necesaria a nivel local. Los Gobiernos locales en cuyas jurisdicciones se produce la violencia disponen de escasos recursos, están plagados de corrupción y asociados con los colectivos ilegales contra los que se supone que deberían luchar. Por tanto, son completamente incapaces de proteger a los sectores de población afectados por la violencia.

La respuesta de las autoridades estadounidenses a las solicitudes de asilo relacionadas con la violencia de los cárteles de la droga en México sirve de ejemplo para examinar el potencial para la protección que ofrece el régimen de refugiado a la gente que huye de la violencia criminal a través de las fronteras. Las estadísticas de las solicitudes de asilo resueltas favorablemente realizadas por mexicanos que solicitaban asilo como consecuencia de la violencia de los cárteles de la droga, por un lado, y los argumentos jurídicos que respaldan las sentencias de los tribunales, por otro, sugieren que esta vía está limitada como forma de protección.

La mayoría de los 203 casos de apelación analizados fueron desestimados por no poder demostrar un temor fundado a la persecución. Los solicitantes –la mayoría inmersos en casos de solicitudes de asilo defensivo pendientes de ser expulsados de Estados Unidos– intentaron sin éxito alegar que formaban parte de un colectivo social perseguido por el crimen organizado.

Se desestimaron casos en los que se había alegado temor a la violencia generalizada o condiciones de inestabilidad de su país como motivo para exiliarse. Los tribunales dictaminaron que el temor a las “condiciones generales del país” o a la “violencia indiscriminada” no constituía una base para el asilo a menos que las víctimas

marzo 2014

recibiesen un trato especial debido a su condición de protegidos. Los casos que obtuvieron una resolución positiva disponían de pruebas (nombres de miembros del cártel o de la policía, informes hospitalarios o policiales, y declaraciones de testigos). También pudieron demostrar y relatar cómo y por qué tenían miedo de ser perseguidos (es decir, quién les haría daño).

Conclusiones

Una característica distintiva de que la violencia criminal está descontrolada es que tiene diversas maneras de empujar a la gente a trasladarse a otros lugares, desde la coacción directa y las amenazas físicas, la erosión del entorno en general y de la calidad de vida hasta la reducción de las oportunidades laborales. La violencia criminal provoca y afecta a la movilidad humana en México, lo que desemboca –gracias a su intensidad y su predominancia– en una crisis humanitaria. Es necesario por tanto un cambio en las respuestas de los Estados afectados y de la comunidad internacional, que vaya desde castigar o vencer a los delincuentes hasta priorizar todo lo que sea necesario las necesidades de las víctimas, incluidas las de los migrantes.

El marco de protección internacional vigente ofrece un enfoque centrado en las necesidades y las vulnerabilidades de las personas que se desplazan como consecuencia de la violencia criminal. Mediante nuevas interpretaciones de las normas jurídicas existentes, las personas que claramente no encajan en las categorías legales vigentes podían llegar a encontrar protección. Una interpretación más amplia de los Principios Rectores podrá incluir dentro de la categoría de desplazados internos a las personas que se exilian sin que exista una coacción directa pero que tampoco lo hacen como una elección libre. Asimismo, las innovadoras interpretaciones de las bases para el asilo en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados podrán ayudar a la gente que se encuentra en esa situación.

Mexicanos buscando asilo político

Leticia Calderón Chelius

La lucha militarizada contra los cárteles de la droga en México iniciada en 2008 tuvo como consecuencia un aumento sin precedentes de violaciones de los derechos humanos de la población civil que se vieron atrapados entre dos fuegos, los criminales y las propias fuerzas armadas y policiales. Esto a su vez condujo a un éxodo masivo y cerca de 230.000 personas

Sin embargo, aunque la interpretación de los marcos existentes pudiera en principio ofrecerles protección, el mayor reto seguirá siendo la implementación práctica. En ausencia de una respuesta estatal para las personas desplazadas por la violencia en México, las agencias humanitarias deberán encargarse de proteger a las personas afectadas y desplazadas por la violencia. Pero las situaciones de inseguridad provocadas por la violencia criminal a menudo quedan fuera de los mandatos y los principios de las misiones de las agencias humanitarias. Ninguno de los organismos de ayuda internacional que se encuentran actualmente en México ha creado hasta la fecha programas para responder a los impactos de la violencia criminal en las comunidades locales. Y tampoco el Gobierno mexicano ha pedido la cooperación de los organismos de ayuda internacional en relación a la violencia causada por los cárteles de la droga. Hacerlo sería reconocer que el país se enfrenta a una crisis humanitaria o que se encuentra en medio de un conflicto armado.

Sebastián Albuja sebastian.albuja@nrc.ch es jefe del Departamento de África y América del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados. www.internal-displacement.org

1. Sherman, C *Central American Mothers Look for Missing Migrants* (Las madres de América Central buscan a migrantes desaparecidos), Associated Press, 2012. <http://bigstory.ap.org/article/central-american-mothers-look-missing-migrants>.
2. www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.htm
3. www2.ohchr.org/spanish/law/cat.htm El término “tortura”, tal y como se define en la Convención contra la Tortura, contiene un requisito público, lo que significa que para que un acto sea considerado como tortura debe ser un funcionario público quien lo lleve a cabo o realizarse con su “consentimiento” o “aquiescencia”.
4. Con referencia concreta a la situación de los solicitantes de asilo mexicanos en Estados Unidos, obsérvese que Estados Unidos no es un Estado parte de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Convención disponible en línea en www2.ohchr.org/spanish/law/disappearance-convention.htm

partieron de la región fronteriza entre 2007 y 2010, y unas 20.000 viviendas fueron abandonadas. Muchas de estas personas habían venido de otras partes de México y regresaron a sus lugares de origen.

Se calcula que por lo menos unas 124.000 personas de los que decidieron irse cruzaron la frontera a Texas, en los

EEUU. En la gran mayoría de los casos no tenían ninguna intención de emigrar a los EEUU antes de este episodio de violencia, pero se vieron forzados a huir del miedo.

El hecho de cruzar la frontera abre cuestiones legales que las personas que buscan refugio temporal no se imaginan. Este punto es importante a la luz del intenso debate en México sobre los desplazados internos a consecuencia del clima de violencia en el país. Cruzar la frontera no parece ser una opción estratégica sino práctica, basada en la proximidad geográfica. Sin embargo, al hacerlo, estas personas simplemente desaparecen de las estadísticas de desplazados internos, pareciendo haberse unido a los millones de mexicanos que han emigrado durante décadas debido a la pobreza y la inseguridad. De esta manera el problema del desplazamiento forzoso se minimiza y se neutraliza.

En 2009, 254 mexicanos solicitaron asilo en Estados Unidos. En 2010 fueron 2.973 y en 2011 llegaron a 6.133, de los cuales sólo 104, un 2% de las solicitudes, recibieron asilo.

A mediados de 2012 se formó un grupo en EEUU llamado "Mexicanos en el exilio". Cerca de 160 personas que, tras huir de situaciones extremas de asesinatos, extorsión, persecución, desapariciones forzadas y miedo extremo, decidieron que, en vez de mantenerse aislados y con un bajo perfil, una mejor estrategia sería buscar asilo político pública y visiblemente, alegando que sus casos eran por razones políticas. Agruparse en respuesta a una situación de esta gravedad da a las personas fuerza y confianza, y les proporciona apoyo emocional, social y, sobre todo, jurídico y político.

Mexicanos en el exilio empodera a sus miembros y les permite trascender lo personal y demandar justicia internacional para su situación al reconocer la diferencia entre migrar por miedo y atreverse a solicitar asilo político.

Leticia Calderón Chelius icalderon@mora.edu.mx es Profesora/investigadora del Instituto Mora, México www.institutomora.edu.mx

México: de los principios rectores a las responsabilidades nacionales sobre los derechos de las personas internamente desplazadas.

Fernando Batista Jiménez

El gobierno mexicano necesita generar datos y cifras sobre el desplazamiento interno forzado para que las instituciones nacionales diseñen respuestas apropiadas.

El 3 de agosto de 2013, personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se trasladó al municipio de Tlacotepec, lugar en el cual, de acuerdo con información proporcionada por autoridades locales, aproximadamente 700 personas habían sido desplazadas desde distintas comunidades, derivado del temor a la violencia generada por el crimen organizado

En este, como en otros casos documentados por la CNDH, abandonar de manera forzada la región, municipio o zona de residencia significa hacer frente a un viaje peligroso, extenuante, a una descapitalización y empobrecimiento, en el marco de un futuro incierto. Sin embargo, el desplazamiento significa también la esperanza de una búsqueda de protección y de seguridad en sí misma, incluso realizado de manera preventiva, a efecto de evitar peores consecuencias.

En México, la CNDH ha documentado casos de desplazamiento interno forzado debido a conflictos comunitarios, desastres naturales y violencia. Y también probables desplazamientos a causa del desarrollo de megaproyectos en los que no se respetan los principios de la consulta previa a las comunidades en las que se pretenden desarrollar.

Las personas desplazadas se enfrentan de manera inmediata a la necesidad de cobijo y alojamiento, agua potable y alimentos; de garantizar su seguridad física, así como la de su familia; de acceder a condiciones higiénicas en el lugar en que se sitúan, así como de atención médica y psicológica. Frecuentemente, derivado de haber abandonado de manera abrupta su lugar de origen, no llevan consigo documentos para acreditar su identidad, lo cual les limita el acceso al pleno goce de sus derechos (trabajo, educación, asistencia social y propiedad, entre otros).

marzo 2014

A largo plazo se enfrentan con la decisión de regresar a su lugar de origen, establecerse en la comunidad de acogida, o bien, reubicarse en un lugar nuevo. Si deciden volver a sus comunidades de origen afrontarán los retos de verificar el estado en que se encuentran sus pertenencias tras su ausencia (esto puede incluir que ya no se encuentren físicamente o que hayan sido ocupadas por alguien más), así como integrarse a una nueva composición social. Si deciden establecerse en la comunidad de acogida o reubicarse nuevamente, deberán integrarse a esta nueva sociedad, en la que será necesario tejer nuevas redes y, posiblemente, enfrentarse a situaciones de rechazo o discriminación, de modo que el reto más grande será encontrar soluciones duraderas y sostenibles para la población desplazada.

De ahí que el ombudsman nacional de México haya subrayado que “las autoridades tienen la obligación y responsabilidad de proporcionar protección y asistencia humanitaria a la población [desplazada] que se encuentra dentro de su territorio sin hacer discriminación alguna, debiendo brindar atención especial a aquellos en riesgo de vulnerabilidad, como a los menores de edad, a las personas con discapacidad, a los adultos mayores y las mujeres”.¹

A fin de contar con una política pública de Estado en materia de desplazamiento interno, es necesario que cada institución identifique sus responsabilidades en la atención de las personas internamente desplazadas y se establezca un mecanismo de coordinación, de manera que no se dupliquen funciones y la respuesta en situaciones de emergencia sea pronta y eficiente.

Actualmente, la mayoría de las personas internamente desplazadas en México no se reconocen como tales y en la mayoría de los casos no se establecen en lugares específicamente destinados y/o adecuados, sino que se instalan con familias anfitrionas o albergues temporales. Estas dinámicas de movilidad en los patrones de asentamiento implican retos importantes para el levantamiento de estadísticas, así como para llevar a cabo un seguimiento de las personas desplazadas.

De ahí la importancia de los esfuerzos que el actual gobierno está haciendo por elaborar herramientas de medición de esta problemática. A partir de ello, resulta conveniente que el Estado mexicano elabore un programa específico de atención al desplazamiento interno en México desde el marco normativo mexicano y de acuerdo con las competencias de las instancias nacionales, en el

cual se escuchen las voces de la sociedad civil que han abordado la problemática, así como de las propias personas desplazadas. Este programa debe contar con un enfoque diferencial, esto es, garantizar la visibilidad de las condiciones de vulnerabilidad de determinados grupos e individuos, priorizando acciones positivas encaminadas a la realización efectiva e integral de sus más fundamentales prerrogativas.

Como punto de partida en la elaboración de este programa, es importante contar con un diagnóstico nacional sobre el desplazamiento interno en México, a fin de identificar los patrones, causas y dimensiones de la problemática. La elaboración de diagnósticos abre las puertas al reconocimiento de la problemática y constituye una herramienta fundamental para la construcción de políticas públicas y programas eficaces. Para tal efecto, resulta indispensable promover estudios tendientes a identificar la problemática enfrentada durante el desplazamiento, así como las consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas de este fenómeno en el país.

También se deben considerar medidas de asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la reparación de los derechos vulnerados, la defensa de los bienes afectados, así como su retorno voluntario al lugar de origen, en condiciones seguras y dignas, o bien, su reubicación en nuevas zonas de asentamiento. Conviene que al diseñar el programa de atención al desplazamiento interno forzado, se contemplen líneas de acción específicas para la generación de indicadores de evaluación. La participación de gobiernos estatales y municipales en este programa se considera de fundamental relevancia, ya que la política en la materia debe partir de un sentido de corresponsabilidad hacia el desarrollo.

Finalmente, dados los más recientes desplazamientos relacionados con entornos de violencia, surge la imperiosa necesidad de desarrollar herramientas de construcción de paz como condición necesaria para llegar a soluciones duraderas.

Fernando Batista Jiménez fbj@cndh.org.mx es el Quinto Visitador General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) www.cndh.org.mx

1. Raul Plascencia Villanueva, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/PalabrasRPV/20120305.pdf

Crecida de las aguas, vidas desplazadas

Lindsey Brickle y Alice Thomas

Aunque Pakistán y Colombia tuvieran un relativo avance en sus marcos de gestión de desastres, carecían de planes de preparación y del equipamiento necesario para asistir y proteger a las personas desplazadas por las últimas inundaciones.

Los desastres relacionados con el clima—en especial las inundaciones—son responsables del mayor número de desplazamientos inducidos por catástrofes naturales cada año. Parece que el cambio climático va a exacerbar las inundaciones y sus repercusiones sobre el desplazamiento en las próximas décadas.¹ Las crecidas repentinas en Pakistán durante 2010 afectaron a más de 18 millones de personas, de las que nueve millones se quedaron sin hogar. Mientras tanto, en Colombia durante diciembre de 2010 el 93% de los municipios del país experimentaban crecidas y deslizamientos de tierra, y a finales de 2011 casi cinco millones de personas habían resultado afectadas y miles de ellas desplazadas, en algunos casos en repetidas ocasiones. Es importante tener en cuenta que estas crecidas se produjeron en dos países que ya sufrían extensos desplazamientos provocados por conflictos prolongados y también en curso, lo que exacerbó el grado de vulnerabilidad y los retos a los que habría que hacer frente.

Tanto Pakistán como Colombia habían avanzado relativamente en lo que respecta a sus marcos para la gestión de desastres cuando fueron azotados por las crecidas. No obstante, las competencias insuficientes y la falta de coordinación en ambos países—sobre todo a nivel local—menoscabaron la posibilidad de una respuesta más temprana y efectiva al desplazamiento.

En el caso de Colombia, el nuevo sistema de ayuda en caso de crecidas, que contaba con importantes recursos financieros (Colombia Humanitaria), no aspiraba a reforzar la existente capacidad del gobierno, sino más bien evitarlo. En Pakistán, la Autoridad Nacional de Gestión de Desastres (NDMA, por sus siglas en inglés) disponía de poco personal, un presupuesto limitado y no tenía jurisdicción sobre las Autoridades Provinciales de Gestión de Desastres (PDMA, por sus siglas en inglés). En ambos países, la falta de implementación de leyes y procedimientos para la gestión de desastres a nivel local entorpeció bastante la respuesta dado que las autoridades locales no sólo fueron las primeras en responder sino que a veces fueron las únicas.

El que las crecidas en ambos países se extendieran a lo largo de amplios períodos de tiempo significó

que diferentes tipos de movimientos—entre ellos huidas de emergencia y evacuaciones, retornos y, hasta cierto punto, reasentamientos—se produjeran de manera simultánea en diferentes zonas del país. A pesar de las cifras abrumadoras de personas desplazadas, el período de desplazamiento demostró ser relativamente a corto plazo, dado que la mayoría regresaba en el período de un año. A la gente no le disuadía la amenaza de la violencia que se estaba produciendo y muchos regresaban incluso antes de que hubiera desaparecido el agua de las crecidas. Sin embargo, la rápida tasa de retorno no se tuvo en cuenta en la respuesta, que se centró sobre todo en proporcionar asistencia a los desplazados por las crecidas que se hallaban en campos centralizados de desplazados internos. Como observó un funcionario de las Naciones Unidas: “Cuando terminamos de establecer los campamentos, ya estaban vacíos”.

Mientras tanto, los miembros de la población que se encontraban en fase de retorno hacían frente a muchas de las mismas necesidades y vulnerabilidades que cuando estaban desplazados. La mayoría regresó y se encontró que sus casas y pertenencias habían sido gravemente dañadas o destruidas, de forma que se vieron obligados a vivir en refugios inseguros e improvisados próximos a sus antiguos hogares, sin acceso a agua limpia o a sistemas de saneamiento. El mismo funcionario de las Naciones Unidas añadió: “No necesitábamos una estrategia de retorno sino una estrategia para responder al retorno”.

Dada la repentina tasa de retorno, los programas de



Carretera dañada por las inundaciones en Baluchistán, Pakistán, 2010.

marzo 2014

“recuperación temprana” deberían haber ofrecido mayores oportunidades de ayuda a los sectores de población desplazados para que se recuperaran más deprisa y para ayudarles a incrementar su nivel de resiliencia de cara a futuros impactos. Sin embargo, en ambos países se separó la fase de “recuperación temprana” de la fase de “respuesta de emergencia”, y la financiación y la implementación de programas de recuperación temprana resultaron todo un reto. En Colombia, la lentitud del proceso de construcción de refugios era especialmente preocupante. Muchas familias que habían perdido sus hogares se tuvieron que desplazar tres o cuatro veces mientras que esperaban a que se terminaran de construir sus viviendas transitorias. Por último, el que los Gobiernos no consiguieran abordar de forma adecuada el riesgo de desplazamientos recurrentes al permitir a la gente regresar a las zonas propensas a sufrir crecidas, aumentó su grado de vulnerabilidad y erosionó su resiliencia. En Pakistán, las crecidas del año siguiente desplazaron por segunda vez a muchas de las mismas personas.

En ambos países los desplazados internos que no retornaron de forma voluntaria fueron obligados a hacerlo en última instancia como consecuencia

de las políticas del Gobierno que exigían que se cerraran los campos y refugios tras un período de tiempo determinado tras la catástrofe, incluso para aquellos que no tenían adonde ir, lo que a menudo desembocaba en un segundo desplazamiento.

En Colombia, las inundaciones afectaron de forma desproporcionada a quienes ya habían sido previamente desplazados por un conflicto armado en el país que ha durado décadas. Sin embargo, debido a que Colombia cuenta con instituciones gubernamentales independientes para intervenir en los casos de las personas desplazadas por conflictos y de las personas desplazadas por desastres naturales, y que la ley de Colombia para los desplazados internos

no incluye a este último colectivo, ninguno de los procedimientos, derechos y medidas de protección que Colombia ha desarrollado para proporcionar ayuda de emergencia en los desplazamientos masivos relacionados con el conflicto fueron activados por las crecidas. En su lugar, un conjunto totalmente distinto de instituciones y procedimientos gubernamentales entraron en juego, lo que resultó ser menos efectivo.

Por contra, Pakistán otorga la potestad de intervenir en desplazamientos provocados por conflictos y por desastres naturales a las mismas instituciones: a nivel nacional a la Autoridad Nacional de Gestión de Desastres ya nivel provincial a las Autoridades Provinciales de Gestión de Desastres. Las competencias institucionales estaban claras durante la respuesta a las crecidas en Jaiber Pastunjuá, donde la experiencia de las Autoridades Provinciales de Gestión de Desastres en la intervención en emergencias humanitarias relacionadas con los conflictos en curso y el trabajo en cooperación con la comunidad internacional permitió realizar una intervención mucho más coordinada y efectiva cuando las crecidas les azotaron.

En los países afectados a la vez por conflictos y por catástrofes naturales, es preferible otorgar la responsabilidad de responder ante ambos tipos de sucesos al mismo ministerio o institución, para que así desarrollen competencias, se promueva la rendición de cuentas y se optimice la asignación de recursos.

Alice Thomas alice@refugeesinternational.org y Lindsey Brickle lindsey.brickle@gmail.com son respectivamente directora y miembro no residente del Programa de Desplazamiento a Causa del Cambio Climático de Refugees International. www.refintl.org

El presente artículo está basado en las investigaciones y observaciones realizadas por Refugees International en Pakistán y Colombia en 2010 y 2011.²

1. Observatorio de Desplazamiento Interno, *Global Estimates 2012: People displaced by disasters* (Valoraciones Globales 2012: personas desplazadas por culpa de desastres) www.internal-displacement.org/publications/global-estimates-2012

2. Refugees International (2011) ‘Pakistan: Flood Survivors Still Struggling to Recover’ (Pakistán: los supervivientes de las crecidas siguen luchando para recuperarse) www.refugeesinternational.org/policy/field-report/pakistan-flood-survivors-still-struggling-recover

(2012) ‘Colombia: Flood Response Improves, But Challenges Remain’ (Colombia: la respuesta en los casos de crecidas mejora pero sigue habiendo retos) http://refugeesinternational.org/sites/default/files/032712_Colombia_Response%20letterhead.pdf.



Las crisis sanitarias y la migración

Michael Edelstein, David Heymann y Khalid Koser

Las respuestas individuales y colectivas a las crisis sanitarias se suman a una respuesta de la sanidad pública ordenada, que la mayoría de las veces se opone a la necesidad de desplazamientos a gran escala. Restringir los movimientos de población es un modo muy ineficaz de detener la propagación de una enfermedad y sin embargo los Gobiernos suelen recurrir a ello en los lugares donde se origina una crisis sanitaria.

Las leyes de cuarentena se encuentran entre las políticas sanitarias gubernamentales más antiguas; ya quedaron registradas durante las epidemias de peste que se produjeron en Europa en el siglo XIV, cuando varias ciudades portuarias del Mediterráneo aislaron a las comunidades afectadas por la enfermedad y restringieron los movimientos de la población en respuesta a una posible crisis sanitaria. A finales del siglo XVIII estos principios se habían convertido en norma en las fronteras internacionales.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) adoptó en 1951 el Reglamento Sanitario Internacional con el objetivo de prevenir al máximo la propagación de enfermedades infecciosas pero interrumpiendo lo mínimo posible los viajes y el comercio. Este reglamento se centró en el control de cuatro enfermedades –el cólera, la fiebre amarilla, la peste y la viruela– y se basó en la presuposición de que sólo unas pocas enfermedades constituían una amenaza para los traslados y el comercio internacional, de que la migración era unidireccional y que las enfermedades se podrían detener en las fronteras internacionales.

El Reglamento Sanitario Internacional no dispone de ningún mecanismo oficial que obligue a su cumplimiento ni conlleva ninguna sanción por incumplir sus recomendaciones; en 1995 la OMS admitió que los países a menudo no declaraban la incidencia de estas enfermedades porque se arriesgaban a que se redujeran los viajes y el comercio con ellos. El Reglamento Sanitario Internacional no cubría enfermedades que estaban causando una gran tasa de mortalidad o que se propagaban rápidamente, como la gripe pandémica. La irrupción en 2003 del síndrome respiratorio agudo severo (SRAS) y la del H1N1 en 2009 han demostrado que las enfermedades pueden propagarse por todo el mundo en cuestión de días.

Desde 2007 ha estado operativo un Reglamento Sanitario Internacional revisado. Éste se ha apartado de enfermedades específicas y ahora se centra en “emergencias de salud pública de

interés internacional”. El Reglamento Sanitario Internacional adopta un enfoque preventivo hacia la propagación internacional de enfermedades y hace hincapié en la responsabilidad nacional de detectar y confinar una enfermedad en su lugar de origen, exigiendo a los Estados que desarrollen y mantengan unas capacidades mínimas en cuanto a salud pública. El Reglamento Sanitario Internacional exige que se informe de las emergencias de salud pública de interés internacional a la OMS para que puedan desarrollarse medidas internacionales basadas con fundamento. A pesar de estar adheridos al Reglamento Sanitario Internacional, los países a veces vuelven al aislamiento y la restricción, a las amenazas o deciden cerrar las fronteras o imponer restricciones de viaje en un intento de evitar que las infecciones entren en su territorio. En respuesta a la epidemia del síndrome respiratorio agudo severo de 2003, Kazajistán cerró su frontera de 1.700 km con China a todo el tráfico aéreo, ferroviario y rodado, y Rusia cerró la mayoría de sus pasos fronterizos con China y Mongolia. Durante la pandemia de H1N1 que tuvo lugar en 2009, China suspendió los vuelos directos desde México y realizó controles en los vuelos internacionales que llegaban, y hasta ponía en cuarentena a todos los viajeros del vuelo si se descubría que uno de los pasajeros tenía una temperatura corporal superior a 37,5° C. Todas estas medidas se tomaron en contra de las recomendaciones de la OMS.

El exilio como respuesta a las crisis sanitarias

Los movimientos de población a gran escala como consecuencia directa de una crisis sanitaria son raros. Cuando se producen, la migración tiende a ser interna (hacia regiones que están directamente fuera de las inmediaciones de la zona de crisis); temporales; y tempranas, cuando la información acerca de la crisis sanitaria suele ser escasa, contradictoria o imprecisa. En 1995 un brote de peste en Surat (India) hizo que medio millón de personas huyeran de la ciudad. Durante el brote de síndrome respiratorio agudo severo de 2003 abandonaron Pekín hasta un millón de personas. En estos dos ejemplos la gente tendía

marzo 2014

a marcharse a su pueblo natal y a regresar a la ciudad una vez que se había paliado la crisis.

La migración transfronteriza como consecuencia de una crisis sanitaria es aún más rara pero también se puede dar. En 2008-09, Zimbabue padeció uno de los brotes de cólera más grandes que se recuerdan; se sospecha que había 98.000 casos y que se produjeron 4.276 defunciones. En enero de 2009, antes de que el brote hubiese alcanzado su mayor pico, se estima que unos 38.000 zimbabuenses se habían exiliado a Sudáfrica, aunque es difícil estimar el impacto exacto del brote de cólera sobre la migración Zimbabue-Sudáfrica debido al alto grado de migración de base que se produce a diario cuando miles de zimbabuenses cruzan la frontera.

Una particularidad de las crisis sanitarias es la capacidad de los particulares y las comunidades para mitigar su efecto. La mejora gradual de la comprensión de las enfermedades infecciosas, los agentes que las causan, los modos de transmisión y las formas constatadas para controlar su propagación han hecho que los particulares, las poblaciones y los gobiernos puedan adoptar comportamientos preventivos, y que en muchos casos consigan adelantarse a las migraciones forzadas o voluntarias. Las acciones individuales o colectivas reducen el riesgo de que se produzcan brotes de enfermedades y ofrecen una alternativa al exilio, lo que podría explicar en parte por qué la gente decide no abandonar la zona en la que está teniendo lugar la crisis sanitaria. Durante el brote de síndrome respiratorio agudo severo de 2003, la ciudad de Toronto (Canadá) fue la que experimentó el mayor brote fuera de Asia y adoptó una estrategia de cuarentena interna voluntaria de 10 días para los individuos que habían estado en contacto muy cercano con algún caso, que contó con muchos seguidores. Un total de 23.103 individuos estuvieron en cuarentena, de los cuales sólo 27 recibieron una orden que tuvieran que acatar por ley. Durante la pandemia de H1N1 de 2009, la OMS recomendó el desarrollo y la distribución de una vacuna, el uso de medicamentos antivirales, el cierre de escuelas, el ajuste del tiempo de trabajo, el aislamiento de los individuos que presentasen síntomas y consejos para sus cuidadores, y la cancelación de las concentraciones masivas como medios para mitigar la pandemia. La OMS declaró explícitamente que no recomendaba que se restringieran los viajes.

Conclusiones

Resulta complicado atribuir la migración colectiva directamente a las crisis sanitarias,

en especial cuando se trata de una migración entre fronteras internacionales. Cuando la población migra es generalmente en aquellos casos en que se encuentran dentro de una crisis humanitaria mayor, que a menudo ya constituye una amenaza inminente para la vida y que con mayor probabilidad será el detonante de los movimientos de población. Aun cuando la emergencia subyacente no es repentina o catastrófica –como la caída gradual del Estado en Zimbabue– la migración debida a las crisis sanitarias se produce en un contexto en que ya existe una corriente de emigración hacia los países limítrofes y en el que los sectores de población desplazados por la crisis sanitarias utilizan el mismo medio para trasladarse que aquellos que migran por otras razones. Esto hace que resulte complicado atribuir la migración directamente a la salud o cuantificar los movimientos de la población que están relacionados con la calidad de la misma. En los casos en los que la gente se desplaza por culpa de las crisis sanitarias, las personas tienden a trasladarse a nivel interno y entre distancias cortas durante períodos de tiempo relativamente cortos, a menudo a causa de la confusión y el pánico.

Aunque el empleo individual y colectivo de medidas para mitigar el efecto de las crisis sanitarias puede explicar en parte por qué las crisis sanitarias no desembocan en la migración, dichas respuestas podrían seguir sin ser viables en países pobres en recursos e infraestructuras, en los que se suelen producir la mayoría de estas crisis sanitarias.

La actual interpretación de las dinámicas de transmisión de las enfermedades dicta que éstas no se pueden detener en las fronteras. Brotes como los de síndrome respiratorio agudo severo y H1N1 han demostrado que el volumen y la velocidad de los viajes en todo el mundo implican que las enfermedades pueden propagarse a nivel mundial en cuestión de días. Los modelos matemáticos ofrecen pocas pruebas de que la restricción de los viajes pudiera reducir el grado de propagación de la enfermedad. Esta prueba se refleja en el Reglamento Sanitario Internacional, que se centra menos en las medidas de control en las fronteras y más en cómo detectar la fuente de la crisis, cómo responder ante ella y en habilitar canales de comunicación internacionales. Los reglamentos permiten abogar por una respuesta a medida basada en hechos constatados para que cuando surja la crisis puedan centrarse en limitar la propagación de las enfermedades.

Aunque el Reglamento Sanitario Internacional incluye medidas de salud pública relacionadas con los viajes para limitar la propagación de las enfermedades –como medidas de control de vectores patógenos en los puntos de entrada por aire, tierra y mar–, éstas no están diseñadas para hacer recomendaciones sobre cuestiones relacionadas con la migración por causa de las crisis sanitarias, como el estatus de los individuos o sectores de la población que abandonan una zona que sufre una crisis de este tipo. Es poco probable que se reconozca a aquellos individuos que cruzan las fronteras internacionales simplemente para escapar de una crisis sanitaria como refugiados al amparo de la Convención de 1951; es más probable que se les considere migrantes.

Aunque existen precedentes legales de solicitudes de asilo relacionadas con cuestiones de salud que se han aprobado, en especial entre portadores del VIH, se les concedió el asilo por el temor de la persona a ser perseguida por ser portadora de este virus o por su orientación sexual más que por una cuestión de salud. Por lo general se ha visto más lo contrario: es decir, a personas que cumplían los requisitos para ser refugiadas y se les ha denegado el asilo y han sido deportadas por ser portadoras del VIH. ONUSIDA ha declarado que las restricciones migratorias relacionadas con el VIH violan constantemente el principio de no devolución de los refugiados recogido por los derechos humanos. Estos casos quedan fuera de las competencias del Reglamento Sanitario Internacional.

La flexibilidad ampliada en muchas legislaciones nacionales a personas que pese a no reunir los criterios legales para obtener el estatus de refugiado podrían estar en peligro si regresaran a sus países de origen podría aplicarse también a personas de países que sufren crisis sanitarias. Ya existen disposiciones similares, por ejemplo, para personas cuyos países se han visto afectados por catástrofes naturales (como la política de Estados Unidos hacia la isla de Montserrat y Haití). Dado que a menudo hay una interrelación entre las catástrofes naturales y sus consecuencias para la salud, debería ser relativamente fácil llegar a esta conclusión. El reto político estaría ahora en saber cuándo deberían levantarse las prohibiciones de deportación basadas en crisis sanitarias y parecería sensato que éstas estuvieran alineadas con las declaraciones de la OMS en el Reglamento Sanitario Internacional.

En un mundo donde los viajes, el comercio y el cambio climático se caracterizan por su rapidez, donde la frecuencia con que surgen enfermedades

infecciosas y otros problemas de salud va en aumento, el potencial de aumento de la migración relacionada con cuestiones de salud hace que sea necesario definir mejor su estatus. Deberán hacerse mayores esfuerzos para animar a los Gobiernos y a las organizaciones que trabajan con la migración y las poblaciones migrantes, a que interpreten y mantengan el Reglamento Sanitario Internacional como un medio para reforzar el potencial para prevenir la migración relacionada con crisis sanitarias al tiempo que se garantiza la mejor protección posible contra las enfermedades.

Recomendaciones

Es necesario investigar más acerca del impacto de las crisis sanitarias sobre la migración, y en especial sobre la distinción entre la salud y otras motivaciones para migrar.

También es necesario que exista una mayor coherencia entre el Reglamento Sanitario Internacional y las políticas y prácticas migratorias a nivel nacional e internacional con el fin de que las respuestas del Gobierno para ayudar a las poblaciones a evitar que tengan que migrar durante las crisis sanitarias estén bien fundadas.

A nivel nacional, se requiere de una mayor coordinación entre las agencias gubernamentales que trabajan por separado sobre mandatos relacionados con la migración y la salud; las políticas migratorias nacionales deberán suministrar asistencia y protección a los migrantes que llegan de zonas afectadas por crisis sanitarias o que se enfrentan a la posibilidad de tener que regresar a ellas. Entre estas medidas se incluirían la suspensión de las órdenes de deportación hasta que dicha crisis se haya paliado.

Michael Edelstein Michael.edelstein@doctors.org.uk es miembro de la Agencia de Salud Pública de Suecia especialista en Epidemiología www.folkhalsomyndigheten.se/

David Heymann David.Heymann@phe.gov.uk es profesor de Epidemiología de las Enfermedades Infecciosas en la Escuela de Londres de Higiene y Medicina Tropical y principal y miembro senior del centro Chatham House sobre la seguridad sanitaria mundial.

Koser Khalid k.koser@gcsp.ch es exdirector del Centro de Ginebra para la Política de Seguridad www.gcsp.ch y miembro sénior no residente del Proyecto Brookings-LSE sobre desplazamiento interno. www.brookings.edu/about/projects/idp

marzo 2014

Cuestionando el “desplazamiento a causa de la sequía”: medio ambiente, política y migración en Somalia

Anna Lindley

El papel de la reciente sequía en la creación de migración no puede entenderse como un hecho aislado de las prácticas humanas y de los procesos políticos actuales y pasados. Las dimensiones medioambientales de los recientes desplazamientos dan lugar a una serie de cambios políticos relacionados con la prevención, la respuesta y la protección de los derechos.

En 2011 una grave sequía combinada con la intensa violencia política y el fracaso general del gobierno provocó extendidas y numerosas dificultades en el sur y el centro de Somalia, declarándose hambrunas en algunas partes del territorio. Esta crisis generó muchos desplazamientos forzados –y también se vio exacerbada por los mismos–, con aproximadamente un cuarto de la población desplazada en territorio somalí y en el extranjero en 2011.

En el despliegue publicitario político y de los medios de comunicación que le siguió fueron prominentes las referencias a los “desplazamientos a causa de la sequía” como un movimiento distinto de los promovidos por conflictos y la persecución, pero esta interpretación es problemática, tanto a nivel empírico como en términos de las respuestas políticas que tiende a apoyar. En este caso, la grave violencia estructural y los años de constante conflicto armado definieron bastante el episodio de sequía sufrido por diferentes colectivos sociales, y si su migración fue forzada o no.

Condiciones ambientales, empleos rurales y movilidad.

El clima en los territorios somalíes es árido y semiárido, y los frecuentes episodios de sequía cuando las lluvias escasean durante un largo período de tiempo son un grave problema. Las condiciones ecológicas prevalentes resultan críticas para las actividades rurales –sacar a pastar al ganado y la producción de cosechas–, que son componentes clave de la forma de ganarse la vida de la mayoría de los somalíes,¹ que no es una actividad estática sino que depende de manera crucial de las dinámicas políticas y otros factores humanos.

Más de la mitad de la población está compuesta por trashumantes o productores agropecuarios que obtienen sus alimentos y sus ingresos de la cría de ganado. La movilidad se encuentra en el centro de su sistema de supervivencia. La trashumancia es una actividad nómada o seminómada, que implica

una concentración estacional y la dispersión de los pastores y sus ganados según la disponibilidad de comida y agua en diferentes lugares.

La mayoría de los trashumantes nómadas disponen de algunos parientes que residen en zonas urbanas, y algunas de las familias podrían establecerse en los límites de las ciudades durante parte del año, o trasladarse a áreas urbanas de forma más o menos temporal para trabajar o para que los niños asistan a la escuela. Estos movimientos dan origen a importantes flujos e intercambio de suministros básicos, dinero en efectivo, transacciones, hospitalidad y asistencia mutua. La migración internacional de algunos miembros de la familia a menudo proporciona una dimensión adicional y una importante fuente de remesas en efectivo.

Pero la sequía supone un grave problema para los trashumantes. Cuando se hace difícil acceder a unos pastos adecuados y al agua potable, una estrategia de resolución de problemas sería trasladarse recorriendo mayores distancias en busca de agua y pastos, a veces incluso cruzando las fronteras internacionales. Esto podría considerarse desplazamiento en cuanto a que el patrón migratorio usual de los trashumantes habría sido alterado. Las herramientas clave en este proceso son por un lado provisiones tradicionales dentro del derecho consuetudinario que obliguen a los somalíes a permitir el acceso a otros colectivos en tiempos de sequía y, por otro, los teléfonos móviles modernos que ayudarán a los trashumantes a buscar información sobre la disponibilidad de agua en otros lugares.

Un proverbio somalí ilustra las interconexiones vitales entre las condiciones ambientales y el contexto político: “nabad iyo caano” (paz y leche), que remarca la fuerte asociación positiva para los trashumantes entre la seguridad y la prosperidad, acentuando el acceso a los pastos y al agua en la cooperación pacífica. El proverbio complementario “col iyo abaar” (conflicto y sequía) destaca las sinergias negativas que

amenazan el acceso a los pastos y al agua. La sequía podría ejercer presión sobre los recursos y desencadenar conflictos violentos, o los conflictos y la inseguridad podrían exacerbar los problemas medioambientales y la experiencia de la sequía.

Tras la caída del Estado en 1991 han surgido problemas o los que había han empeorado en ausencia de instituciones estatales. Sin embargo, sin las interferencias que provocaría el Estado, la trashumancia prosperó en muchos aspectos a pesar de las duras condiciones ecológicas y de la violencia política. En contraste, la producción de cosechas depende mucho más de las condiciones locales y ha sido más vulnerable a los peligros medioambientales y a los conflictos de las últimas décadas, ya que las políticas de la guerra civil menoscaban el acceso a sistemas de riego efectivos. Para las comunidades granjeras y para las de agricultores y ganaderos, la migración se encuentra entre las respuestas clave a estos peligros.

Aunque la movilidad rutinaria y el desplazamiento en casos de riesgos naturales han sido recurrentes en los modos de vida del entorno rural somalí, estas dinámicas no pueden entenderse sin una referencia al contexto político en el que se dan. Antes de la guerra civil, la intervención del Estado en las relaciones del pueblo con sus recursos naturales estaba lejos de ser benigna. Pero desde su caída en 1991, los violentos y predadores actores

políticos han exacerbado las repercusiones de los riesgos medioambientales sobre colectivos particulares mientras que los marcos de gobierno existentes a menudo carecen de las competencias y la predisposición necesarias para regular las prácticas dañinas para el medio ambiente, o para responder de forma adecuada con el fin de cambiar la situación de vulnerabilidad que sufre la población.

Una crisis polifacética y multinivel

La crisis humanitaria que alcanzó su pico más alto en 2011 a menudo ha sido descrita como el resultado de una "tormenta perfecta" en cuanto a que se produjo la conjunción del conflicto, la sequía y una gobernanza pobre. Tras años de un conflicto menos intenso y mucho más localizado, y de breves temporadas de paz en el centro y sur de Somalia, en 2006 el conflicto político entró en una nueva e intensa fase con el surgimiento de la Unión de Tribunales Islámicos y la hostil respuesta internacional, que reflejaba el contexto de la "guerra contra el terror" global y los temores regionales al irredentismo somalí. Después de que el Gobierno Federal de Transición y las tropas etíopes derrocaron a la UCI, los habitantes de Mogadiscio, en particular, fueron testigos del alto grado de inseguridad generado por el combate, el desprecio por la vida de los civiles y el debilitamiento de los mecanismos de protección basados en los clanes. El conflicto también tuvo consecuencias económicas directas como la perturbación de los empleos por



marzo 2014

la destrucción indiscriminada, la confiscación o la ocupación de viviendas, inmuebles y negocios, que infraestructuras tales como las carreteras o los mercados fueran dañadas o bloqueadas, y la movilidad gravemente circunscrita por la violencia. La cifra de personas desplazadas internas aumentó de 400.000 en 2006 a un millón en 2007.

Fue con estos antecedentes de conflicto cuando aconteció la sequía en 2010, llegando al máximo en algunas áreas en las que se sucedieron varias temporadas de escasas lluvias. Sus repercusiones en los medios de vida rurales fueron graves. El precio de los cereales alcanzó su máximo récord y los trashumantes luchaban por encontrar agua y pastos; se produjo un alto nivel de mortalidad de sus animales y los precios de venta descendieron debido a las condiciones de deterioro en las que el ganado llegaba al mercado y también al excedente, y al conflicto localizado entre trashumantes. La situación se agravó por la restricción de las habituales estrategias de resolución de problemas y de propagación de los riesgos empleadas por la gente del medio rural. Debido a la distinta naturaleza de las muchas dificultades que sufrían, hasta las ofertas de trabajo sin contrato escaseaban, los salarios se vieron reducidos y los mecanismos de apoyo entre familiares y miembros de una misma comunidad se deterioraron. Como consecuencia (haciéndose eco de los desplazamientos a causa de la hambruna que se produjo en 1991-92) grandes cifras de personas que vivían en el medio rural se desplazaron hacia centros urbanos, en especial a Mogadiscio, con la esperanza de poder acceder a la asistencia humanitaria.

Por tanto, la emergencia ambiental se solapó con el conflicto político existente. Los mecanismos de gobierno nacionales e internacionales no pudieron controlar la situación en Somalia, puesta de manifiesto por respuestas políticas más coordinadas hacia la sequía regional en Kenia y Etiopía, destacando que los riesgos naturales como la sequía no provocan catástrofes humanas como la hambruna de forma automática; la clave está en cuestiones como la gobernanza, la responsabilidad y los derechos. En Somalia, los actores políticos nacionales de todos los partidos no consiguieron abordar las importantes vulnerabilidades de las poblaciones que se hallaban bajo su control y, de hecho, el modo en que persiguieron el conflicto a menudo exacerbaba la situación para los civiles.

Como consecuencia del modo en que se desarrolló esta crisis, una combinación de factores influyó de forma evidente en la decisión de la gente de abandonar su lugar de residencia. Aunque para

algunos había un detonante primario clave, muchas personas no lo veían tan claro. Como dijo un refugiado de Mogadiscio, “No puedo dar sólo una razón de por qué no me sentía a salvo; había demasiadas”.² Muchas personas habrían podido lidiar con el problema de la sequía haciendo uso de las estrategias de resolución de problemas comunes sin desplazarse si no fuera por las cada vez más reducidas oportunidades de conseguir empleo, la restringida movilidad y la distribución desigual de la ayuda humanitaria que se recibió como consecuencia del conflicto político. Otros podrían haber sobrellevado el conflicto mejor de no haber sido por la sequía.

Además de esta simultánea combinación de circunstancias, se produjo también la culminación de una serie de factores a lo largo del tiempo: los estructurales subyacentes y las historias personales que definen la migración. Por ejemplo, para algunas personas la sequía y el hambre fueron los detonantes inmediatos de su traslado pero la base preliminar venía de años y años de conflicto, marginación y abusos. Para algunos, el aumento significativo de la violencia fue la gota que colmó el vaso, contra unos antecedentes de restricciones a largo plazo en los empleos rurales que ya les predisponían a migrar. En este contexto, se podría haber llevado a cabo una útil distinción analítica entre factores estructurales, causas cercanas, luchas inmediatas y factores intermedios.³ A menudo nos centramos en las causas cercanas y en las luchas inmediatas pero menos en los factores estructurales y en los procesos de privación, vulnerabilidad y desempoderamiento que subyacen al desplazamiento.

Esta visión matizada de la causalidad contrasta gravemente con las frecuentes referencias al “desplazamiento a causa de la sequía” por parte de los políticos y los medios de comunicación en el contexto de la crisis humanitaria de 2011. Aunque sean los Gobiernos de países de acogida como Kenia quienes estén especialmente interesados en usar dicha terminología, ésta también ha aparecido en los anuncios de organizaciones humanitarias internacionales. Sin embargo, la naturaleza polifacética y multinivel de la crisis humanitaria como se describe anteriormente sugiere que está claro que no puede considerarse que la gran cifra de desplazamientos de 2011 fuese puramente “inducida por cuestiones ambientales”.

Es cierto que la terminología del “desplazamiento a causa de la sequía” a veces encaja con los resultados de las encuestas. Por ejemplo, en la encuesta de la Unidad de Análisis de la Seguridad Alimentaria y la

Nutrición de 2011, de las muestras de desplazados internos en el centro y sur de Somalia el 60% declaró haberse desplazado por culpa de la sequía mientras que en una encuesta que se realizó en 2012 a los recién llegados a Kenia solo el 43% de los entrevistados admitió haber llegado al campo por ese motivo o por razones laborales o familiares, sin hacer referencia a ninguna razón adicional para marcharse que tuviera que ver con el conflicto o con la persecución. Dichas encuestas tienden a capturar conflictos inmediatos pero poco nos dicen acerca del contexto estructural de la migración de estas personas. La etiqueta “desplazamiento a causa de la sequía” simplifica en gran medida la naturaleza de la movilidad somalí en 2011 por lo que hemos de ser cautelosos en lo que respecta a las funciones políticas que desempeñan.

En contra del deseo de que los traslados relacionados con cuestiones climáticas sean provisionales y a corta distancia, la sequía de 2010-11 se asoció a altas cifras de desplazamientos regionales por culpa de la falta de seguridad existente y de la dificultad para acceder a la asistencia humanitaria dentro del país. En el contexto de la sequía regionalizada, las personas que migraban desde Somalia se encontraron cruzando las fronteras hacia zonas que también se hallaban bajo una considerable tensión ambiental. El mayor número de personas se desplazó hasta Kenia, donde el Gobierno tuvo dificultades para distinguir en sus declaraciones públicas entre refugiados a largo plazo desplazados por el conflicto y personas que se habían desplazado más recientemente por culpa de la sequía, circunscribiendo de manera implícita sus responsabilidades bajo el Derecho internacional.

Respuestas políticas

Las respuestas a los movimientos de población en las crisis humanitarias a menudo se centran en aquella población que ya se encuentra desplazada, pero es igual de importante –si no más– abordar la cuestión sobre qué fuerza a las personas a desplazarse. Esto exige trabajar a través de lo que a menudo se consideran campos y especialidades políticas discretas que reúnen elementos de adaptación al cambio climático, ayuda humanitaria, desarrollo de empleos, recuperación postconflicto y protección de los derechos humanos. Recientes análisis sugieren que cuando saltan las alertas tempranas de un desastre éstas necesitan ser dirigidas más hacia las necesidades informativas de los actores nacionales y es necesario aclarar los derechos, recursos y responsabilidades de los actores humanitarios internacionales para garantizar un paquete de medidas más potente contra la hambruna.

Muchas intervenciones de ONG y de la comunidad pretenden mitigar las repercusiones de la sequía incrementando la resiliencia de las personas. Sin embargo, esto no sólo constituye un problema técnico sino también un profundo reto político y basado en los derechos dado que las personas vulnerables han estado en el extremo receptor de la violencia y la marginación sistemáticas durante más de dos décadas y son profundamente vulnerables ante cualquier tipo de impacto, incluido el de la sequía. La movilidad rutinaria y como estrategia en casos de emergencia, incluida la transfronteriza, durante mucho tiempo ha sido una importante fuente de resiliencia, pero los frentes militares y el cierre de fronteras han supuesto una amenaza para ella, y la política futura debería ser sensible con el valor de la movilidad a la hora de mantener los medios de vida rurales.

Cuando se permite que una sequía se desarrolle y desemboque en una grave crisis, los esfuerzos humanitarios se ven obstaculizados por la politización de la ayuda y la corrupta economía política que la envuelve. Pero estos problemas remarcan no tanto la necesidad de despolitizar la ayuda humanitaria sino más bien la necesidad de que las agencias humanitarias redoblen sus esfuerzos para abordar las necesidades de los civiles más vulnerables—un acto inherentemente político—a la vez que se distancian de proyectos concretos de construcción de un Estado.

Por último, nos encontramos con el clásico reto de pasar de la ayuda a la recuperación en ausencia de una estabilidad política duradera.

La protección de los derechos de las personas desplazadas

El papel de los recursos socioculturales somalíes como el apoyo de familiares y amigos, la religión y la diáspora ha sido cada vez más prominente en el contexto de la parálisis de la ayuda institucional, y cuando sea posible, los actores internacionales deberían trabajar en armonía con estas capacidades protectoras socioculturales indígenas. Sin embargo, el papel de las autoridades macropolíticas resulta absolutamente vital para proteger a todos los somalíes en su territorio.

En el país de acogida de refugiados más importante, Kenia, como en otras partes, existe una preocupación por la reducción del espacio para el asilo por la última crisis humanitaria en Somalia. Resulta extremadamente improbable que todos los refugiados puedan retornar a Somalia (o que vayan a hacerlo) y las organizaciones que tratan de proteger a los refugiados deberán seguir presionando para que se

marzo 2014

avance de forma gradual hacia una participación más positiva en la sociedad, para garantizar que su presencia se tiene en cuenta en los planes de desarrollo urbano y rural, y para respaldar su movilidad como factor clave para ganarse la vida.

Aunque comúnmente se presupone que los “migrantes a causa de la sequía” lo tienen fácil para retornar una vez que empiezan las lluvias, el miedo y el empobrecimiento entre las personas desplazadas somalíes y la actual incertidumbre política en sus lugares de origen sugieren otra cosa. A pesar de que las lluvias habían mejorado, en junio de 2012 sólo el 14% de los refugiados entrevistados en Dadaab aseguraban que considerarían regresar a sus hogares, y a mediados de 2013 los retornos seguían siendo limitados, a pesar del aumento de la presión sobre los refugiados en Kenia. A la luz de estas presiones, los actores nacionales e internacionales deben enfatizar la necesidad de defender el principio de repatriación voluntaria. Se destaca el papel vital de unos procesos políticos más amplios a la hora de abordar el desplazamiento. Cualquier movimiento de retorno de los refugiados y de los desplazados internos necesitará ir de la mano de esfuerzos a largo plazo hacia la rehabilitación y la creación de una resiliencia rural si queremos que sean sostenibles a la larga.

Está bastante claro que la sequía supone un importante y recurrente desafío para el trabajo de muchas personas que viven a lo largo del Cuerno de África. Sin embargo, la movilidad somalí en 2011 no puede ser reducida al simple epíteto de “desplazamiento a causa de la sequía”. Dicha terminología simplista no representa correctamente los detonantes del desplazamiento y oculta de qué modo la sequía tiene que ver con los procesos políticos, tanto actuales como históricos. Aunque pensar en las etiquetas políticas pueda resultar incómodo a nivel político y profesional, un enfoque monosector de la legislación en contextos de crisis humanitarias resulta problemático.

Anna Lindley al29@soas.ac.uk es profesora de la Escuela de Estudios Orientales y Africanos de la Universidad de Londres. www.soas.ac.uk

1. La pesca costera y los empleos urbanos también se ven afectados por los problemas medioambientales (el tsunami, la pesca ilegal, los vertidos tóxicos, las escasas infraestructuras relacionadas con el agua potable y los deshechos, las inundaciones y los problemas de las barriadas).

2. Amnistía Internacional (2008) *Routinely Targeted: Attacks on Civilians in Somalia* (Somalia: La población civil, blanco habitual de ataques). www.amnesty.org/en/library/asset/AFR52/006/2008

3. Van Hear, N (1998) *New Diasporas*. London: UCL.

No ciudadanos atrapados en situaciones de conflicto, violencia y desastres

Khalid Koser

Cuando los no ciudadanos quedan atrapados en crisis humanitarias, pueden ser tan vulnerables a los desplazamientos y sufrir sus consecuencias tan agudamente como los ciudadanos. Sin embargo, faltan marcos y capacidades para su asistencia y protección.

En los últimos años, millones de no ciudadanos han sido desplazados en los países donde residen y trabajan. Algunos ejemplos incluyen a los afectados por la invasión del Líbano en 2006, la violencia xenófoba en Sudáfrica en 2008, la revolución en Libia en 2011, la guerra civil en Costa de Marfil en 2010-2011, las inundaciones en Tailandia en 2011 y el actual conflicto en Siria.

Se han visto afectados sólo por el hecho de estar presentes en el momento y lugar de la crisis o han sido atacados deliberadamente. Es posible que los no ciudadanos no hablen el idioma local o no entiendan la cultura, pueden carecer de seguridad laboral y de una red de seguridad social local. Igualmente, para los no ciudadanos que son desplazados puede ser

más difícil resolver su situación de desplazamiento, especialmente si no pueden o no quieren regresar a su país de origen, y si enfrentan particulares dificultades para recuperar sus propiedades, los documentos de identificación y el empleo en los países de los cuales ahora han sido desplazados.

Es probable que el desplazamiento de no ciudadanos sea más común en el futuro. Por ejemplo, la expansión de los intereses chinos en África subsahariana ya está dando lugar a que numerosos migrantes trabajen en Estados inestables. El cambio climático puede hacer que muchos Estados en vía de desarrollo, donde más migrantes se desplazan por cuestiones laborales, sean susceptibles al aumento de la frecuencia de los desastres naturales. Esto se une a la violencia

dirigida contra los migrantes, resultante del actual aumento de la xenofobia en muchos países de todo el mundo. Debido a que los países pobres y en desarrollo siguen exportando trabajadores migrantes, la responsabilidad por la prestación de asistencia y la protección en tiempos de crisis probablemente siga recayendo significativamente en la comunidad internacional, ya que estos países de origen pueden carecer de la capacidad de proteger efectivamente a sus propios ciudadanos en el extranjero.

Sin embargo, como en otros ejemplos de migración a causa de las crisis, en muchos casos los no ciudadanos que se convierten en desplazados caen en vacíos de protección, y como resultado las respuestas han sido ad hoc e incompletas. Como la probabilidad de que los migrantes queden atrapados en las crisis aumenta, se requiere una respuesta más integral y previsible.

Lecciones y recomendaciones

Se requiere más investigación, incluyendo una mejor recopilación de datos, para establecer en qué medida los no ciudadanos afrontan vulnerabilidades particulares en todas las etapas del desplazamiento, y se necesitan evaluaciones de la respuesta humanitaria al desplazamiento de los no ciudadanos.

Los derechos de los no ciudadanos durante el desplazamiento no se enumeran explícitamente: Los derechos de los no ciudadanos afectados y desplazados por las crisis están implícitos en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, pero en ninguna parte se expresan explícitamente. Los instrumentos que abordan los desplazamientos no se ocupan de los no ciudadanos, mientras que aquellos que se ocupan de los no ciudadanos no abordan el desplazamiento. Se puede sostener que los Principios Rectores de los desplazamientos internos se aplican a los no ciudadanos que dejan sus hogares o lugares de residencia habitual, pero probablemente esto no incluye a los trabajadores migrantes a corto plazo o temporales, y tampoco es claro si los Principios Rectores se aplican a los migrantes irregulares. Del mismo modo, ninguno de los dos instrumentos sobre trabajadores migrantes de la Organización Internacional del Trabajo ni la Convención internacional de la ONU sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares mencionan a los migrantes en situaciones de crisis y no contienen disposiciones sobre su desplazamiento.

Los derechos de los no ciudadanos durante el desplazamiento no se enumeran en ninguna parte, y tampoco las responsabilidades por la protección

de sus derechos. Una consecuencia de ello es que, en general, las organizaciones internacionales han ayudado a los no ciudadanos junto con otras personas desplazadas sin discernir las necesidades particulares que pueden tener los no ciudadanos.

Cuando se desarrollen o actualicen normas sobre desplazamientos, éstas deben hacer referencia explícita a los derechos de los no ciudadanos desplazados y las partes responsables. Los Principios Nansen son un ejemplo de ello, al igual que la actual labor de la Comisión de Derecho Internacional (2012) sobre las normas relativas a la "expulsión de extranjeros" y la "protección de las personas en caso de desastres".

Las responsabilidades de protección y asistencia a los no ciudadanos en tiempos de crisis no están claramente asignadas: En las disposiciones vigentes no está claro quién se encarga de proteger y ayudar a los no ciudadanos en situaciones de crisis. Como reflejo del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, los Principios Rectores asignan claramente la responsabilidad primaria al Estado donde tiene lugar el desplazamiento. Sin embargo, los gobiernos del país de origen también tienen una responsabilidad legal, así como civil y moral, de proteger a sus propios ciudadanos, como se estipula en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Ninguna agencia de la ONU tiene el mandato de proteger o ayudar a las personas desplazadas internamente, sean o no ciudadanas del país donde están desplazadas. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) es la agencia más importante del mundo en el ámbito de las migraciones, pero no tiene un mandato de protección, aunque recientemente ha desarrollado un Marco operacional en situaciones de crisis migratoria destinado a proporcionar un enfoque migratorio a las situaciones de crisis y que debería proporcionar una plataforma para una mayor cooperación internacional.¹

Pueden existir casos que podrían remitir el tema de los no ciudadanos desplazados al Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los migrantes y el Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos.

Los solicitantes de asilo y los refugiados requieren atención especial: Las vulnerabilidades de los no ciudadanos desplazados se acentúan en el caso de los solicitantes de asilo, refugiados y personas apátridas, ya que durante las crisis puede ser difícil garantizar el cumplimiento de sus derechos consagrados en el derecho internacional. En el caso

marzo 2014

del Líbano, la invasión afectó a una población de refugiados de casi 400.000 refugiados palestinos, que ya eran particularmente vulnerables. En Sudáfrica, los no ciudadanos fueron desplazados específicamente porque fueron atacados debido a su nacionalidad, lo que originó la presentación de solicitudes de asilo. Antes de la revolución en Libia existían 3500 solicitantes de asilo y 8000 refugiados registrados por el ACNUR. El ACNUR ha reportado que 360.000 refugiados palestinos, así como 94.000 refugiados iraquíes y refugiados de otros orígenes necesitan ayuda humanitaria inmediata en Siria.

Los países de origen tienen diferentes capacidades para ayudar en tiempos de crisis: No todos los países tienen la capacidad de ayudar a sus ciudadanos cuando se ven afectados por las crisis humanitarias mientras están en el extranjero. En los casos de Myanmar y Zimbabue, la voluntad política para ayudar a los ciudadanos desplazados en Tailandia y Sudáfrica, respectivamente, fue prácticamente inexistente; de hecho, algunos trabajadores migrantes de Zimbabue solicitaron asilo tras haber sido desplazados. En otros casos, los países más pobres simplemente no tuvieron la capacidad para ayudar; se debe considerar un fondo internacional de emergencia para que los países de origen puedan financiar la evacuación de sus ciudadanos en situaciones de crisis.

La coordinación entre los organismos internacionales es impredecible: Se debe establecer un mecanismo de coordinación para garantizar una cooperación eficaz entre los pertinentes organismos internacionales para ayudar y proteger a los no ciudadanos que son desplazados internamente ya

través de las fronteras en situaciones de crisis. La coordinación entre la OIM y el ACNUR durante la crisis de Libia fue particularmente exitosa, pero ciertamente esta coordinación no ha sido sistemática, y no es ni predecible ni puede ser garantizada en futuras crisis. La planificación de contingencias debe llevarse a cabo a nivel bilateral y regional para garantizar la cooperación efectiva entre los Estados durante las evacuaciones de los no ciudadanos en las situaciones de crisis.

Las respuestas nacionales con frecuencia son inadecuadas: Una de las consecuencias del hecho de que los derechos de los no ciudadanos durante las crisis no estén explícitamente señalados en instrumentos internacionales, convenciones o normas pertinentes es que las leyes y políticas nacionales, que suelen recurrir a las directrices internacionales, tampoco se pronuncian sobre los derechos de los no ciudadanos durante las crisis. Además, muchos Estados afectados carecen de la capacidad básica para aplicar las leyes y políticas existentes durante los períodos de crisis. Las principales conclusiones de la evaluación de la respuesta humanitaria al desplazamiento en Sudáfrica en 2008 incluyeron la falta de experiencia y de sistemas establecidos; la falta de liderazgo del gobierno, especialmente en las primeras fases de la crisis; la fragmentación de la sociedad civil; y la confusión con respecto a los derechos de los extranjeros desplazados.²

Se requiere una mayor capacidad nacional para proteger y asistir a las personas desplazadas internas – incluyendo a quienes no son ciudadanas – durante las crisis, desde el establecimiento de un marco de respuesta que determine la asignación



Funcionarios de fronteras tunecinos contienen a la multitud en la frontera entre Túnez y Libia en marzo de 2011, donde miles de personas ansiosas por salir de Libia –principalmente trabajadores migrantes de Túnez y Egipto– se reunieron en tierra de nadie.

de responsabilidades hasta la consulta con los ciudadanos y los no ciudadanos afectados. Es necesario que los Estados de origen y los Estados de acogida que han respondido al desplazamiento de los no ciudadanos en los últimos años compartan sus experiencias.

Se debe alentar a más Estados a desarrollar leyes y políticas nacionales sobre los derechos de los desplazados internos, en particular los no ciudadanos. Las leyes y políticas nacionales deben actualizarse para hacer referencia explícita a los derechos de los no ciudadanos desplazados. En este sentido, es probable que los Estados estén más dispuestos a extender derechos a quienes están en una situación regular. Los países con grandes poblaciones de trabajadores extranjeros deben desarrollar procedimientos operativos normalizados para la protección de los trabajadores migrantes en situaciones de crisis, incluyendo información detallada sobre las medidas de protección in situ, los procedimientos de reubicación, evacuación y repatriación.

Además: La capacitación prevista para los trabajadores migrantes antes de su partida debe incluir planes de contingencia para las situaciones de crisis y se deben considerar planes de microseguros para ayudar a los inmigrantes a hacer frente a las situaciones de emergencia. Y se debe desarrollar la capacidad consular para proteger a los trabajadores migrantes, y las empresas que emplean a un número significativo de ciudadanos extranjeros deben desarrollar procedimientos operativos estándar para la protección y evacuación de los trabajadores, y establecer unidades de evaluación de riesgos y puestos de oficial de seguridad de alto rango.

Khalid Koser k.koser@gcsp.ch es Decano Académico y Director Adjunto del Centro para la Política de Seguridad de Ginebra www.gcsp.ch y Profesor Emérito no Residente del Proyecto sobre Desplazamiento Interno Brookings-LSE. www.brookings.edu/about/projects/idp

1. www.iom.int/cms/mcof
2. Disponible en inglés en <http://tinyurl.com/Sa-violence-against-foreigners>

La gestión humanitaria de las fronteras

Maximilian Pottler

La gestión humanitaria de las fronteras es una de las herramientas que pueden complementar la respuesta humanitaria para los migrantes que se encuentran atrapados en una situación de crisis.

Ni todos los patrones de movilidad durante las crisis ni toda la gente que se desplaza durante ellas están totalmente cubiertos por los marcos actuales a nivel internacional, regional y nacional. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) reconoce la necesidad de mejorar la coordinación y las competencias y, por tanto, ha desarrollado un Marco Operacional en Situaciones de Crisis Migratoria (MCOF, por sus siglas en inglés); este marco se centra en las vulnerabilidades de las diversas personas que se están trasladando y de las comunidades afectadas, cuyas necesidades y vulnerabilidades específicas pueden ignorarse en la respuesta a la crisis.¹

El Marco Operacional en Situaciones de Crisis Migratoria tiene en cuenta muchas herramientas de gestión de la migración que complementarían la respuesta humanitaria para aquellos migrantes que se encuentran en medio de una situación de crisis, entre las cuales se encuentra el control de las fronteras. La policía, y las agencias de inmigración y control de aduanas desempeñan papeles clave cuando se produce una crisis migratoria. Cuando regiones enteras se encuentran en medio de la

agitación, los Estados que se enfrentan a la inestabilidad política deberían preocuparse en primer lugar por la seguridad en su gestión de las fronteras, y cerrar las que hayan sido afectadas como medida para frenar la movilidad transfronteriza. Los Estados necesitan hacer acopio de mecanismos de intervención alternativos que reconozcan la vital importancia de defender la gobernanza humanitaria en las fronteras en situaciones de creciente presión, con el fin de ayudar a proteger a los sectores de población vulnerables que se encuentran en movimiento, conforme al derecho internacional existente.

En el desarrollo de la capacidad de las agencias de gestión de fronteras se incluye el trabajar en aspectos técnicos como planes de contingencia sólidos, sistemas de alerta temprana, operaciones de búsqueda y rescate, y unidades de registro móviles; a la vez que se desarrolla y se aumenta la concienciación sobre las vulnerabilidades de las corrientes migratorias mixtas durante las crisis y los sistemas de referencia para la protección de individuos y colectivos vulnerables. El intercambio de información institucionalizado y las operaciones conjuntas han demostrado ser beneficiosas para las poblaciones en desplazamiento así como para las agencias encargadas del cumplimiento de la ley. La OIM está destinada a dar apoyo a los Estados a la hora de crear programas de inmigración y para estabilizar fronteras respaldados por políticas, leyes, procedimientos y sistemas de

marzo 2014

información apropiados que faciliten el traslado de personas a raíz de una crisis. También ha formado a decenas de miles de funcionarios de inmigración y gestión de aduanas en todo el mundo en materias como derechos humanos, Derecho de los refugiados, la trata de personas y la libertad de movimiento.

A finales de 2013, el Centro Africano de Desarrollo de la Capacidad de la OIM con sede en Tanzania llevó a cabo una evaluación en las regiones fronterizas que se encuentran entre la República Democrática del Congo, Sudán del Sur y Uganda. Basándose en dicha evaluación se llevó a cabo un taller para formadores de funcionarios encargados del cumplimiento de la ley en la República Democrática del Congo donde se les hacía una introducción a los marcos jurídicos internacionales relevantes, a técnicas para entrevistar a los migrantes vulnerables, registros biométricos

de las poblaciones desplazadas, búsqueda y rescate, y elementos de respuesta humanitaria.

La utilidad y el impacto de la gestión humanitaria de las fronteras dependerá en gran medida de un diálogo activo e innovador entre todos los actores humanitarios implicados por un lado, y la policía y los servicios de defensa, inmigración y gestión de fronteras por otro para garantizar que en tiempos de crisis migratoria el sector de la seguridad aplique cada vez más los principios humanitarios y las normas jurídicas internacionales aceptadas.

Maximilian Pottler mpottler@iom.int es oficial de programa del Departamento de Gestión de la Migración de la Organización Internacional para las Migraciones. www.iom.int

1. Marco Operacional en Situaciones de Crisis Migratoria <http://tinyurl.com/IOM-MCOF-ES>

Aspectos de la migración por la crisis en Argelia

Mohamed Saïb Musette

Los traslados de los migrantes sólo se encuentran parcialmente cubiertos por los instrumentos internacionales y aunque las autoridades argelinas pueden realmente proteger a sus flujos de población, no existen acuerdos vigentes (bilaterales o multilaterales) para hacerlo.

Nos enfrentamos a un nuevo paradigma de los problemas migratorios tras la llamada Primavera Árabe, las crisis políticas, económicas y sociales de los países de Oriente Medio y del Norte de África. Como respuesta se aplicaron en los países de las costas al norte del Mediterráneo las resoluciones de seguridad adoptadas por la UE para proteger sus fronteras, lo que nos indica que los movimientos migratorios se enfocan hacia el norte aunque las consecuencias también las sientan países del Sur, como es el caso de Argelia.

Desde la Primavera Árabe, Argelia se ha convertido en refugio para flujos de migración mixtos procedentes de Túnez, Libia, Egipto y Siria. En ellos hay también refugiados en busca de un tercer país. Muchos analistas ven estos flujos únicamente como una ruta de tránsito hacia los países europeos. Esta observación es correcta a medias, ya que muchos encuentran refugio en Argelia¹. Además de la llegada de extranjeros, hemos observado también traslados de migrantes argelinos que llevaban mucho tiempo asentados en estos países en crisis y que ahora regresan a su país. Estos retornados que huyen de la falta de seguridad en sus nuevos países de origen puede que hayan perdido todos sus lazos sociales dentro de Argelia. Se sabe que

otros migrantes argelinos se encuentran 'atrapados' en algunos de estos países, con independencia de que su situación fuera regular o irregular.

Históricamente se ha conocido a Argelia como un país de acogida para los refugiados. Después de cada crisis provocada por una catástrofe natural en el desierto del Sáhara, los africanos subsaharianos se suelen trasladar al sur de Argelia. Este país lleva desde 1975 acogiendo a refugiados saharauis en su territorio y a lo largo de muchos años ha estado recibiendo a refugiados procedentes de Costa de Marfil, la República Democrática del Congo y últimamente de Mali. Por lo menos 260.000 extranjeros residen en Argelia (el 0,7% de su población en 2012), más del 75% de los cuales son refugiados, solicitantes de asilo y otras personas desplazadas, entre ellos migrante sin estatus². En la provincia de Tamanrasset, al sur, conviven unas cuarenta nacionalidades distintas.

Este nuevo contexto expone a los migrantes a difíciles condiciones sociales. Argelia había adoptado estrictas normativas con respecto a la migración, pero ha sido más flexible últimamente con el fin de satisfacer las demandas de las personas desplazadas por culpa de las crisis políticas en el norte de África. Pero el territorio argelino se está convirtiendo en una fortaleza. A pesar de las flexibles normas de admisión de las poblaciones extranjeras, las fuerzas de seguridad de la frontera han expulsado de Argelia a 2.766 personas. Las autoridades necesitan controlar 1.200 km de costa mediterránea 'sin asistencia, ya que Frontex sólo asiste a los países

del Norte' así como 6.000 km de fronteras terrestres. En 1994 cerraron sus fronteras con Marruecos y ahora se han visto obligados a fortificar sus fronteras con Libia (diciembre de 2012), con Mali (enero de 2013) y Túnez (agosto de 2013) a causa de la creciente magnitud de la trata transfronteriza y de los delitos transnacionales³ derivados de la crisis en esta región.

Estos traslados de migrantes sólo se encuentran parcialmente cubiertos por los instrumentos internacionales y, aunque las autoridades argelinas pueden realmente proteger a sus flujos

de población, no existen acuerdos vigentes (bilaterales o multilaterales) para hacerlo.

Mohamed Saïb Musette saïbmusette@gmail.com es director de investigación en el Centro de Investigación de Economía Aplicada para el Desarrollo (CREAD, por sus siglas en francés), Argelia. www.cread.edu.dz

1. Véase *Mixed Migration Flows to, through and from Algeria* (Flujos de migración mixtos hacia, desde y a través de Argelia) Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias.
2. Recopilación de datos realizada por el autor. Véase también <http://esa.un.org/unmigration/migrantstocks2013.htm?msdo>.
3. Ministerio de Defensa de Argelia, Investigación criminal www.mdn.dz/site_cgn/index.php#undefined

La migración forzada de los ciudadanos en un mundo globalizado

Oscar A Gómez

Los actuales y contantes flujos de personas e información a través de las fronteras implican que cuando se produce una emergencia la comunidad internacional se sienta impelida a actuar no sólo por una cuestión de solidaridad, sino porque sus ciudadanos podrían estar en peligro. Aunque la idea de que los Estados deben cuidar de sus ciudadanos parece algo obvio, ¿es posible que sus acciones causen más perjuicios que beneficios? Las crisis –que no distinguen entre nacionalidades– tienden a provocar acciones especiales por parte de Estados extranjeros para ayudar a aquellos de sus ciudadanos que se encuentran fuera del país. Sin embargo, ni está claro si los Estados pueden proporcionarles lo que pretenden o lo que les piden, ni ser migrante es necesariamente un factor de vulnerabilidad; tampoco suelen ser los migrantes el sector de población en mayor peligro.

En marzo de 2011 la ciudad de Sendai, en Japón, sufrió una triple crisis: terremoto, tsunami y amenaza radioactiva. Como no constituye un punto turístico importante ni un centro de comercio internacional son pocas las misiones diplomáticas que se llevan a cabo en la ciudad. Al menos diecinueve equipos consulares visitaron la zona desde Tokio, al parecer con el fin de evaluar las necesidades de sus compatriotas. Puesto que la ciudad no había sido tan gravemente afectada como las áreas costeras, las evaluaciones no fueron la razón real de las múltiples operaciones de evacuación que tuvieron lugar entre el 13 y el 20 de marzo y que afectaron a varios miles de personas (a los ciudadanos naturalizados y a sus cónyuges japoneses se les evacuó sólo en algunos casos).

La primera evacuación oficial vino seguida de una oleada de desplazamientos –oficiales e informales– de particulares y grupos, que fueron cubiertos en gran medida por los medios de comunicación locales e internacionales. Una de las consecuencias accidentales de las evacuaciones oficiales fue que cundiera el

pánico y se produjeran éxodos cuando los equipos consulares ofrecieron la oportunidad de abandonar la ciudad. En segundo lugar, se denunciaron casos en los que se coaccionaba a la gente para que se marchara porque su Gobierno le decía –como “extranjero”– que lo hiciera; “extranjero” es una categoría demasiado amplia como para merecer una acción sin diferenciar.

Por último, las evacuaciones realizadas por equipos consulares diferían en muchos aspectos distintos de los protocolos de acción humanitaria establecidos. Las operaciones extranjeras no ayudan a la gente que se encuentra en mayor peligro, ni siquiera entre sus compatriotas, y añaden presión sobre los escasos recursos. El énfasis que se pone sobre los ciudadanos extranjeros nacionalizados durante las crisis está orientado mayoritariamente a lidiar con la opinión pública y con la logística en sus países de origen, no para abordar la seguridad real de las personas en la zona del problema.

No existen soluciones sencillas para esta particular forma de migración forzada voluntaria. Una de las principales raíces del problema se basa en la estresante idea de la responsabilidad del Estado y en cómo se ha prestado muy poca atención al concepto de “pertenencia”, es decir, a la posibilidad de considerarse uno mismo como miembro del sistema gubernamental local –si no del nacional– con derecho a recibir protección en tiempos de crisis como cualquier otra persona. En el contexto de un mundo globalizado tendremos que reconocer que la escala de la movilidad humana está haciendo que las respuestas convencionales ante situaciones de crisis resulten, a veces, inapropiadas.

Oscar A Gómez Gomez. Oscar@jica.go.jp es investigador adjunto del Organismo Japonés de Cooperación Internacional (OJCI), en Tokio, Japón. <http://jica-ri.jica.go.jp/index.html>

marzo 2014

El desafío de la migración mixta por vía marítima

Judith Kumin

Si bien los refugiados del mar con frecuencia huyen de una situación de crisis, comparten su modalidad de viaje con muchos tipos de migrantes. Aún queda mucho por hacer para responder a la migración irregular por vía marítima de manera que se protejan los derechos fundamentales y se respete la dignidad humana, aunque parece faltar voluntad política para ello.

La migración irregular contemporánea generalmente es “mixta”, es decir que se compone de flujos de personas que están en movimiento por razones diferentes pero que comparten las mismas rutas, modos de transporte y embarcaciones. Cruzan las fronteras terrestres y marítimas sin autorización, con frecuencia con la ayuda de traficantes de personas. La OIM y el ACNUR señalan que los flujos mixtos pueden incluir a refugiados, solicitantes de asilo y otras personas con necesidades específicas, como víctimas de trata, personas apátridas y niños no acompañados o separados, así como otros migrantes irregulares. Sin embargo, los grupos no son mutuamente excluyentes, ya que las personas con frecuencia tienen más de una razón para irse de sus lugares de origen. Además, el término “otros migrantes irregulares” no logra captar en qué medida los flujos mixtos incluyen a personas que han abandonado su hogar debido a que fueron directamente afectadas o amenazadas por una crisis humanitaria – incluyendo aquella provocada por el cambio climático – y necesitan algún tipo de protección, aunque no se las considere refugiadas.

La migración mixta no es un fenómeno nuevo. Lo que ha cambiado es su dimensión y complejidad y la forma en que los países de destino reaccionan ante ella. La proliferación de las causas, la intervención de organizaciones criminales, los problemas de seguridad y el gran número de personas en movimiento han llevado a los Estados a intensificar sus esfuerzos para combatir la inmigración irregular, aplicando con frecuencia medidas generalizadas sin individualizar las necesidades de protección. En general, cuando se realiza la individualización de las necesidades de protección, ésta sólo sirve para identificar a los refugiados, corriendo el riesgo de deslegitimar a quienes no son considerados como refugiados y generando un impacto negativo en el modo de tratar a estas personas.

Aunque los gobiernos se resisten a aceptar obligaciones de protección adicionales, más allá de las relativas a los refugiados, las organizaciones que trabajan en el ámbito del asilo y la migración han comenzado a examinar más atentamente el perfil de los migrantes y sus necesidades de

protección, incluyendo aquellas que surgen en el transcurso del viaje, así como las derivadas de las condiciones en los países de origen de los migrantes.

El desafío específico de la migración marítima

Los refugiados del mar (boat people), al igual que otros migrantes, son impulsados por diversos factores de expulsión: desde la privación económica a la represión política; desde la guerra civil a la caótica consecuencia de un cambio revolucionario; desde los repentinos desastres naturales a los lentos efectos del cambio climático.

Los Estados consideran cada vez más que “alta mar” es un espacio donde pueden extender sus medidas de control de fronteras, y mediante diversas acciones extraterritoriales están tratando de evitar las llegadas no autorizadas. Algunos Estados argumentan que sus responsabilidades jurídicas internacionales no se aplican cuando actúan fuera de su territorio o sus aguas territoriales, creando en esencia una zona donde los derechos de los migrantes no están protegidos – y donde es difícil supervisar las acciones de los Estados.

Debido a que los gobiernos han intensificado sus esfuerzos para luchar contra la migración irregular, los traficantes de personas y los migrantes están recurriendo a rutas y medios de transporte cada vez más peligrosos. Como resultado de ello, se generan situaciones que distan de aquellas que los artífices del derecho internacional del mar tenían en mente cuando codificaron el deber de prestar asistencia a las personas que están en peligro en el mar.¹

El deber de prestar auxilio es un principio básico de la navegación. Tradicionalmente se había asumido que las personas rescatadas en el mar serían pescadores u otros marineros que podían ser llevados al siguiente puerto de escala, desde donde podrían volver a sus países de origen. Pero en las décadas de 1970 y 1980 surgieron los desacuerdos sobre el desembarco de los refugiados del mar vietnamitas, generando una considerable tensión regional e internacional, y presagiando los problemas que se presentarían en las décadas posteriores en la región mediterránea y en otros lugares.

Por su propia naturaleza, el rescate de migrantes en el mar parecería prestarse a la cooperación internacional, ya que tanto los Estados que rescatan como los Estados costeros pueden encontrarse, básicamente por casualidad, con jurisdicción sobre los migrantes. Es preocupante la falta de voluntad política para resolver las cuestiones relativas al rescate y desembarco, incluso dentro de un contexto regional. La renuencia de los Estados a realizar avances sobre estos temas no sólo refleja su negativa a asumir la responsabilidad hacia los refugiados, sino que está vinculada al hecho de que con frecuencia en las embarcaciones de migrantes también viajan individuos que no necesitan protección, o que huyen de riesgos no contemplados en la definición de refugiado. Sin un acuerdo sobre la forma de responder a las personas en movimiento que no pueden ser retornadas a sus países de origen, ya sea por razones prácticas o relacionadas con la protección, los Estados seguirán siendo recelosos.

Interceptación y responsabilidad del Estado

La interceptación en el mar invariablemente tiene como resultado la disminución de los niveles de protección de los derechos fundamentales que habrían podido disfrutar los migrantes si se les hubiera permitido continuar a su destino. Sin embargo, desde la perspectiva de los Estados, este es un instrumento atrayente tanto porque impide las llegadas como porque sucede más allá de la vista pública. El derecho internacional no está bien desarrollado en cuanto a la interceptación. Sin embargo, existe un amplio consenso respecto a que los Estados están vinculados por sus obligaciones internacionales de derechos humanos dondequiera que afirmen su jurisdicción, incluso fuera de su territorio o en aguas territoriales y, de hecho, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha afirmado que los Estados deben adoptar medidas positivas para garantizar que los migrantes interceptados tengan acceso a la protección.²

Incluso en ausencia de evidencia empírica que demuestre que la posibilidad de ser interceptadas afecta el “punto de inflexión” en el cual las personas deciden salir de su país, los Estados actúan basados en la creencia de que es un valioso elemento de disuasión. Durante muchos años, los EE.UU. han interceptado en el Caribe a cubanos, haitianos, dominicanos y personas de otras nacionalidades, y se han negado a permitir que estas personas interceptadas, incluyendo aquellas reconocidas como refugiadas, entren en su territorio. Para evitar las obligaciones que se derivarían del término “refugiado”, estos individuos son llamados



Guardacostas españoles de la isla de Tenerife en las Islas Canarias interceptan un bote de pesca que transporta inmigrantes africanos.

“migrantes protegidos”. Australia también ha hecho todo lo posible para evitar el ingreso de personas interceptadas en su territorio, donde se beneficiarían de la protección jurídica de Australia. Ambos países han llevado a las personas interceptadas a instalaciones en alta mar, cuyas condiciones han sido criticadas por ser inadecuadas y donde el control independiente ha sido muy difícil.

Los Estados frustraron los esfuerzos del ACNUR para emitir directrices sobre la interceptación, pero la agencia elaboró un Documento de políticas de protección sobre interceptación y procesamiento extraterritorial, que establece algunas normas para la acogida – basadas en el derecho internacional de los derechos humanos – aplicables a todos los recién llegados, no sólo a quienes buscar protección como refugiados. Las disposiciones de recepción deben abordar las necesidades básicas y ser coherentes con el derecho a condiciones de vida adecuadas;

marzo 2014



proporcionar comidas culturalmente apropiadas, acceso a dispositivos de comunicación, espacio, privacidad y seguridad; la detención debe usarse sólo si es necesaria, razonable, proporcionada y no discriminatoria. Las personas con necesidades específicas (mujeres, niños, víctimas de tortura y trauma) merecen una asistencia específica.³

Mientras toma fuerza el movimiento para definir y garantizar los derechos de las personas que no son consideradas como refugiadas pero que huyen de otros riesgos, probablemente la interceptación y el procesamiento en alta mar se volverán aún más atractivos para los Estados decididos a limitar sus obligaciones.

Conclusión

La migración en barcos es un fenómeno complejo que implica la intersección de varios organismos de derecho internacional y espinosas cuestiones de jurisdicción. Afecta a los países de origen, de tránsito y de destino en todas las regiones del

mundo. A pesar de su prevalencia, los Estados hasta ahora no han podido demostrar la voluntad política para encontrar una respuesta internacionalmente aceptada que respete tanto el derecho soberano de los Estados de controlar sus fronteras, como la salvaguarda de los derechos humanos y la dignidad humana de los refugiados del mar. En lugar de ello, los Estados experimentan con respuestas ad hoc, dejando el equilibrio entre la protección y el control del desplazamiento en función de factores internos y externos.

La migración irregular por mar casi siempre representa una respuesta a una crisis. Y al parecer esta continuará, debido a que los detonantes de la migración se multiplican, las demás opciones de migración han sido limitadas ya la constante intensificación de las medidas de control migratorio que empujan a los migrantes y a los traficantes de personas a tomar cada vez más riesgos. De hecho, la propia modalidad de transporte suele constituir una crisis humanitaria, como lo demuestran los informes periódicos de tragedias en el mar.

Se necesitan acuerdos interestatales para garantizar el salvamento en el mar y el desembarco seguro, así como disposiciones para la recepción y la identificación de necesidades. Los Estados que practican la interceptación en el mar deben ser responsables de la protección de los derechos de los migrantes, y las organizaciones deben ser cautas al participar o, en cualquier modo, dar su visto bueno a medidas ad hoc que debilitan la responsabilidad del Estado. No queda duda de que la naturaleza mixta de los flujos crea un verdadero reto, y los Estados y las organizaciones internacionales se encuentran sólo en las primeras etapas de los debates sobre la manera de identificar y responder a necesidades de protección diferentes a la protección de los refugiados.

Judith Kumin jmkumin@gmail.com es profesora adjunta de la Universidad de New Hampshire (Manchester).

1. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982, artículo 98.
2. Asunto Hirsi Jamaa y Otros c. Italia, Demanda No. 27765/09, Consejo de Europa: Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 23 de febrero de 2012.
3. 'Maritime Interception Operations and the Processing of International Protection Claims: Legal Standards and Policy Considerations With Respect to Extraterritorial Processing' (Operaciones de interceptación marítima y tramitación de solicitudes de protección internacional: normas jurídicas y consideraciones de políticas con respecto al procesamiento extraterritorial), ACNUR, Documento de políticas de protección, 2010.

Poblaciones “atrapadas” en épocas de crisis

Richard Black y Michael Collyer

Centrarse en aquellos que están atrapados desafía los enfoques teóricos y prácticos basados en la movilidad y la crisis, que priorizan los traslados de la población. Aquellos que no pueden decidir sobre si mudarse a otra parte para huir de un potencial peligro, inevitablemente son los que más pierden.

Existen razones humanitarias evidentes para preocuparse por aquellas situaciones en las que los individuos no pueden trasladarse para huir del peligro. Esa inmovilidad acrecienta su nivel de vulnerabilidad y podría inhibir el acceso a los mismos por parte de los actores humanitarios. Cada vez tienen más peso las pruebas de que hay algunos detonantes concretos, como los cambios medioambientales, que podrían imposibilitar más que promover tales traslados.

Para estar “atrapados” los individuos deben carecer de la capacidad para trasladarse pero también han de querer o necesitar hacerlo. La capacidad para migrar es un claro, complejo y polifacético indicador que incluye un abanico de políticas potencialmente relevantes que podrían impedir su traslado y su acceso a recursos importantes.

El estudio sobre las poblaciones atrapadas deberá distinguir entre la capacidad, el deseo y la necesidad de trasladarse a otros lugares. El problema teórico es distinguir entre quienes no quieren y no pueden migrar y los que pueden sufrir de una inmovilidad involuntaria, es decir, que distinguir a aquellos que desean trasladarse (o que necesitan hacerlo en tiempos de crisis) pero que se quedan donde están de aquellos que no desean hacerlo resulta extremadamente difícil, sobre todo porque la opinión de la gente sobre si es necesario o no mudarse tiende a cambiar, a veces incluso en poco tiempo. Una reestructuración matizada de la teoría de la migración en torno a tres conceptos como el espacio migratorio, los activos locales y la causalidad acumulativa constituye un paso adelante en la explicación de todo el abanico de decisiones acerca de la movilidad.¹

La preocupación por los “inmovilizados” se justifica por el hecho de que sectores de población especialmente vulnerables se quedarán atrapados. Sin embargo, la potencial vulnerabilidad extrema de los inmovilizados involuntarios justifica que se preste más atención a este grupo. Eso también justifica algunos intentos de extrapolar la información existente para conseguir alguna interpretación acerca de cómo los que están atrapados podrían responder a crisis o impactos más graves de manera progresiva, y en qué medida podrían respaldarse estas respuestas.

El conflicto es un factor que puede interrumpir los patrones de movilidad existentes y evitar que se produzcan más migraciones. Por ejemplo, se podría argumentar en relación a los conflictos que tuvieron lugar en la década de los noventa en Bosnia, Sri Lanka, Somalia y otros lugares que aquellos que más necesitaban la ayuda humanitaria eran precisamente quienes no podían huir del conflicto y la violencia, más que los que se habían trasladado a otras zonas para convertirse en refugiados y desplazados internos. Cuando reconocieron este hecho, los actores internacionales pretendieron establecer “refugios seguros” en estos países en los que las poblaciones autóctonas y los desplazados internos pudieran beneficiarse de la protección y la asistencia de las Naciones Unidas. Aunque en la práctica estas zonas no siempre permanecieron “seguras”, como bien ilustró lo sucedido en la ciudad de Srebrenica.

Centrarse constantemente en los traslados “vuelve invisibles a los inmovilizados involuntarios”. Lubkemann estudió durante su guerra civil la situación de una zona rural de Mozambique propensa a sufrir sequías: un grupo predominantemente masculino con un patrón claro de migración laboral a la vecina Sudáfrica pudo beneficiarse económicamente de la migración forzada, mientras que a los miembros del grupo desproporcionadamente femenino que se quedó allí se les impidió –por la intensificación de la violencia– continuar con su habitual movilidad a pequeña escala en respuesta a la sequía prolongada que se produjo a principios de la década de los ochenta, por lo que aumentó su empobrecimiento. Aquellos que al final se trasladaron menos sufrieron más los efectos de la guerra sobre la migración, precisamente porque sus estrategias de movilidad habituales se vieron gravemente interrumpidas por una inmovilización forzada.²

También se han empezado a observar los efectos inmovilizadores de los cambios medioambientales. El informe prospectivo de 2011 de la Oficina Gubernamental para las Ciencias del Reino Unido (Government Office for Science) concluyó que era posible que haya menos migración por el cambio climático.³ En Bangladesh –argumenta– “aunque la movilidad puede servir como estrategia de



Refugiados albaneses de Kosova congregados en la frontera entre Kosovo y Macedonia, en mayo de 1999. Los refugiados fueron contenidos en el cruce fronterizo de Blace durante cinco días antes de que se les permitiera la entrada en Macedonia. El fotógrafo Howard Davies ha documentado la vida de los refugiados y solicitantes de asilo durante más de veinte años. Se pueden encontrar más fotografías de su extenso archivo en www.eye-camera.com

resolución de problemas tras un desastre, éstos pueden reducirla incrementando las necesidades laborales en el lugar de origen o eliminando los recursos necesarios para migrar". También se ha argumentado que "los mayores riesgos los soportarán aquellos que no puedan cambiar de lugar de residencia o que no estén dispuestos a hacerlo, y podrían agravarse por la falta de adaptación de las políticas diseñadas para prevenir las migraciones."⁴

Las distintas limitaciones en el uso de la movilidad tenderán a agravar el impacto de la inmovilidad forzosa. Esto es tan válido para los efectos combinados de los desastres medioambientales y las políticas migratorias restrictivas en Bangladesh como lo es para la violencia relacionada con los conflictos y la sequía en Mozambique: la mayor carga recae en aquellos que son menos capaces de lidiar con estas situaciones.

La conceptualización de las poblaciones atrapadas

A aquellos a quienes se les deniega completamente la movilidad, ya sea por la falta de varios tipos de recursos o mediante otras restricciones como conflictos, peligros o políticas, son propensos a sufrir distintos tipos de vulnerabilidad que raramente se reconocen y casi nunca se tratan.

Distinguir entre aquellos que eligen quedarse y los que se ven obligados a hacerlo resulta esencial si la noción de "poblaciones atrapadas" va a tener algo más que un amplio uso conceptual. Un fundamento para distinguir la inmovilidad involuntaria podría ser la necesidad de trasladarse basada en algún tipo de temor fundado a las consecuencias si no se produce dicho traslado. El término "atrapado" remarca la cuestión de la necesidad de migrar.

Pero en una situación de crisis, como en una emergencia política o un desastre medioambiental, una intención urgente de migrar no puede simplemente igualarse con la necesidad dado que aun cuando exista una clara necesidad humanitaria de migrar algunas personas preferirán quedarse e incluso en circunstancias extremas la movilidad nace de una decisión. Las poblaciones atrapadas son aquellas personas que no sólo aspiran a trasladarse a otro lugar para protegerse sino que también lo necesitan y, sin embargo, no pueden hacerlo.

En el caso de los cambios medioambientales, en los que la migración puede verse como una forma de adaptación a los mismos, la escasez de recursos indica una gran vulnerabilidad a las crisis y una muy limitada capacidad para trasladarse. Ciertos tipos de recursos podrían tener una influencia más directa sobre la capacidad para trasladarse, como el capital financiero

o el acceso a medios de transporte; o una influencia menos directa, como la participación de redes sociales fuera del área inmediatamente afectada por la crisis.

Un ejemplo llamativo es el de Nueva Orleans en la época del huracán Katrina. Quienes tenían recursos se marcharon antes de que se acercara el huracán; los que tenían amigos y familiares en otras zonas con los que poder quedarse también eran más propensos a marcharse. Quienes no tenían recursos (la mayoría pobres, afroamericanos, ancianos o residentes que no disponían de vehículo propio) se quedaron allí atrapados mientras que se producían las crecidas. Fueron los más vulnerables quienes se enfrentaron de forma desmesurada a los peligros de la crisis. En los casos en que la movilidad aporta beneficios, las poblaciones atrapadas son las más marginadas.

Si la migración es un recurso, la política que limita o controla dicha migración contribuirá a que haya poblaciones atrapadas, ya sea de forma deliberada o accidental. Ahora se habla mucho de la función de las políticas migratorias como medios para restringir la movilidad, especialmente en lo que respecta a la detención y a la deportación. El endurecimiento progresivo de los controles sobre la migración internacional se ha convertido en el límite a la movilidad más evidente. De hecho, la disminución de la protección internacional a los refugiados causada por el cierre gradual de los territorios de los Estados más ricos preocupó bastante durante la década de los noventa.

Ahora está bien establecido que el patrón dominante de la crisis migratoria implica traslados temporales entre distancias cortas, y por tanto la política será más importante para las poblaciones que corren el riesgo de quedarse atrapadas ya que les afectan en este tipo de traslados. Con excepción de las poblaciones que se encuentran inmediatamente adyacentes a las fronteras, el aumento de los controles de la migración internacional tenderá a tener un impacto menor que otras políticas a menudo no relacionadas con la migración.

Estar "atrapados" en el traslado

Las situaciones de refugio prolongadas ofrecen otro ejemplo evidente de una población parcialmente móvil pero que está atrapada. Este en concreto es el caso de los campos de refugiados y de desplazados internos en los que se restringe oficialmente la movilidad fuera del campo. Los individuos disfrutaron de un cierto grado de movilidad hasta llegar al campo y aunque éste normalmente les ofrece una solución inmediata en cuanto a cubrir sus necesidades a corto plazo, también les priva de un posible acceso a recursos

marzo 2014

que les permitirían seguir adelante, por lo que efectivamente se quedan “atrapados” en el campo.

Quedarse atrapado en el camino también puede ser el resultado de un proyecto migratorio más individual. Por ejemplo, ahora es cada vez más común que los migrantes de África Occidental tengan que detenerse en el norte de África en vez de llegar a Europa. La interrupción de este tipo de trayectos aumenta la vulnerabilidad de los migrantes forzados al tener que esperar durante largos períodos de tiempo en nodos concretos a lo largo del recorrido, atascados en determinados puntos del trayecto, privados de recursos o bloqueados por los controles de migración y al mismo tiempo incapaces de regresar a sus hogares.

Conclusiones

Son necesarias unas soluciones humanitarias políticamente aceptables para la tremenda vulnerabilidad a la que se enfrentan los migrantes atrapados en determinados contextos, como los sudaneses en el Sinaí o los centroamericanos que aspiran a migrar a Estados Unidos en el norte de México. En zonas como Marruecos y Sudáfrica, los propios migrantes se están organizando y haciendo campañas activas de acción.

Las respuestas políticas en la práctica no son obvias aunque existan puntos de compromiso. Los Principios de Nansen definitivos se centran en las “políticas y respuestas nacionales e internacionales” que incluyen la implementación de un traslado planificado “basado en la no discriminación, el consenso, el empoderamiento, la participación y las alianzas con los que están directamente afectados, sin olvidar a los que podrían decidir quedarse”.⁵ Evidentemente existe una diferencia sustancial entre decidir quedarse y ser incapaz de moverse.

La declaración del anterior Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados Sadako Ogata sobre el “derecho a quedarse” para las poblaciones afectadas por una crisis en 1993, que en un principio fue criticada como un intento implícito de limitar la movilidad y restringir el derecho a solicitar asilo, inspiró a la ONU para lanzar una política de “protección preventiva” en la década de los noventa. En este contexto, aunque la intención era buena y aparentemente pretendía proteger a quienes estaban atrapados, la política podría haberse considerado punitiva para aquellos que se encontraban atrapados no sólo por las “emergencias” sino también como consecuencia directa o indirecta de la propia política.⁶

Dado que disponemos de una información limitada sobre las poblaciones atrapadas, el objetivo de la

política debería ser evitar situaciones en que las personas sean incapaces de trasladarse cuando quieran, no promover políticas que les animen a hacerlo cuando tal vez no quieren, y proveerles de información actualizada que les permita tomar una decisión bien fundada. Aunque es difícil imaginar los detalles exactos de dichas políticas, parece claro que no deben estar restringidas a iniciativas a nivel nacional. Las iniciativas regionales, como la Convención de Kampala, deberán combinarse con iniciativas a nivel local en las ciudades como parte de la solución. Las políticas que se centren en permitir la movilidad y ofrecer el acceso a la información relevante pueden ser un objetivo más fácil de cumplir a nivel local.

El problema no es que la gente esté en el lugar equivocado en relación a un cambio climático u otras crisis. El problema es que la gente esté en el lugar equivocado y no pueda hacer nada al respecto. La cuestión más urgente es detectar de qué manera las respuestas existentes pueden reducir la probabilidad de que los individuos se queden atrapados en situaciones de crisis. Fomentar la interpretación de las razones que se hallan tras la inmovilidad podría ayudar a las actuales respuestas políticas a empezar a tener en cuenta su verdadera situación. En la actualidad, nuestra interpretación de las mecánicas de las poblaciones atrapadas es muy limitada como para sugerir cualquier medida política clara que redujera su vulnerabilidad o que les permitiera trasladarse cuando sientan que lo necesitan.

Richard Black rb51@soas.ac.uk es profesor y director de Investigación y Empresa en la Escuela de Estudios Orientales y Africanos de la Universidad de Londres. www.soas.ac.uk. **Michael Collyer** m.collyer@sussex.ac.uk es profesor sénior en Geografía en la Universidad de Sussex. www.sussex.ac.uk

1. Hammar, T, Brochmann, G, Tamas, K. and Faist, T (eds) (1997) *International Migration, Immobility and Development. Multidisciplinary perspectives* (La migración internacional, la inmovilidad y el desarrollo: perspectivas multidisciplinares). Oxford: Berg
2. Lubkemann, S C (2008) 'Involuntary immobility: on a theoretical invisibility in forced migration studies' ("Inmovilidad involuntaria: en una invisibilidad teórica en los estudios sobre migraciones forzadas") *Journal of Refugee Studies*, 21(4) 454-475.
3. Foresight: Migration and Global Environmental Change (Previsión: migración y cambio climático global) (2011) Final Project Report. Londres: The Government Office for Science (Oficina Gubernamental para las Ciencias)
4. Black, R, Bennett, S R G Thomas, S M y Beddington, J R (2011) 'Migration as adaptation' ("La migración como medio de adaptación") *Nature* 478, 447-449.
5. www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Hum/nansen_prinsipper.pdf
6. Hyndman, J (2003) 'Preventative, palliative or punitive? Safe spaces in Bosnia-Herzegovina, Somalia and Sri Lanka.' ("Preventivos, paliativos o punitivos? Espacios seguros en Bosnia-Herzegovina, Somalia y Sri Lanka"). *Journal of Refugee Studies* 16(2) 167-185.

El aumento de las poblaciones atrapadas

April T Humble

A medida que se va incrementando la seguridad en las fronteras y que éstas se hacen menos permeables, la migración transfronteriza se vuelve más complicada, selectiva y peligrosa. Cada vez más personas se quedan atrapadas en sus propios países o en países de tránsito, o se ven forzadas a deambular por zonas fronterizas, sin protección jurídica o acceso a servicios que puedan cubrir sus necesidades sociales básicas.

A nivel internacional, Europa y Estados Unidos han sacado adelante su agenda de seguridad fronteriza basándose en la idea de que todos los migrantes transfronterizos constituyen una amenaza potencial que debe ser interceptada y controlada, o directamente bloqueada. En otras muchas regiones, los países siguen copiando este cierre de fronteras para los “indeseados”. Esa “exteriorización de las fronteras” en concreto provoca una onda expansiva en países más lejanos, que refuerzan sus fronteras como consecuencia de la presión diplomática para contener el flujo de migrantes; Estados Unidos, por ejemplo, presiona a otros Estados que van desde África Occidental hasta Asia Central para que refuercen sus fronteras con el fin de evitar que los migrantes lleguen a Europa.

El cierre de las fronteras a los migrantes se ha extendido por toda Europa, Oriente Medio, África Occidental y el norte de África, Asia Central, el sur de Asia, el sudeste asiático y Estados Unidos. Sudamérica es el único continente que ha mantenido una actividad mínima en lo que respecta al aumento de la seguridad de sus fronteras en las últimas décadas.

El control de fronteras no resuelve los problemas a los que se enfrentan los ciudadanos en sus respectivos países. Sin embargo, sí que dificulta el empleo de la vieja táctica de migrar como medio para escapar del peligro o de unas difíciles condiciones de vida. Aun cuando las circunstancias de los migrantes entran dentro de marcos de protección legales, los estrictos controles de fronteras conllevan que a menudo no puedan acceder a dicha protección y se queden atrapados en el “lado malo” de la frontera. El resultado es que la gente se queda atrapada o a la deriva entre impenetrables fronteras; a menudo sin posibilidad de escapar a países más seguros o de acceder a la ayuda o a protección legal. Existen muchos lugares conflictivos en los que grupos concentrados de personas se quedan atrapadas por culpa de la seguridad fronteriza –como en el norte de Francia, noroeste de Turquía, norte de Bangladesh y Corea del

Norte– a menudo en “campamentos de migrantes”, con panoramas similares en todo el mundo.

Estos migrantes atrapados son vulnerables, están expuestos a las violaciones y abusos de los que típicamente son víctimas las personas que se desplazan entre países de forma ilegal, entre ellos: no disponer de acceso a servicios que cubran sus necesidades básicas; discriminación y abusos debidos a su origen extranjero o a su situación de irregularidad; trata de personas (que expone a los migrantes a ser coaccionados, engañados y a sufrir abusos físicos y sexuales); trabajos forzados o peligrosos; y robo de órganos. La mera existencia de la seguridad fronteriza también suele suponer graves peligros como las heridas o la muerte causadas por las vallas electrificadas o por el uso de la violencia abusiva por parte de la guardia fronteriza. También se ha denunciado que los guardias rechazaban en las fronteras a algunos migrantes y les obligaban a volver al mar o a zonas desérticas como el norte de África o México, donde sus vidas corren peligro. Dado que los migrantes a menudo intentan evitar ser detenidos, o hacerse invisibles entre la población establecida, o también porque debido a su situación de irregularidad las poblaciones o las autoridades autótonas no les reconocen o les respetan, la lucha de millones de migrantes de todo el mundo sigue siendo ignorada.

Se ha predicho que el cambio climático dará lugar a cambios demográficos y aumentará las migraciones en todo el mundo. Y que la actual tendencia de sellar las fronteras va a presentar graves problemas para los que parten en busca de zonas más seguras y habitables en las que instalarse. Por ejemplo, la región del Sahel ha empezado a experimentar un aumento de la desertificación, además de un descenso y un cambio en el patrón de las precipitaciones. La migración ya se utiliza como la estrategia de resolución de problemas lógica en respuesta al cambio climático y a sus complejos efectos en esa zona. Sin embargo, las fronteras nacionales en la región –como las que hay entre Marruecos y Argelia y entre Mauritania y Mali– se están volviendo cada vez más impermeables y peligrosas

marzo 2014



Familias de trabajadores migrantes esperan bajo una escalera en la terminal de llegadas del puesto fronterizo entre Egipto y Libia en Sallum, en espera de la autorización para entrar en Egipto, 2011.

de cruzar para los migrantes; de hecho, se han denunciado casos en los que los guardias fronterizos habrían disparado, a veces de forma mortal, a los migrantes que se acercaban a las fronteras.

Gran parte de la población afectada por el cambio climático se verá obligada a trasladarse a zonas más seguras y habitables pero se intentará evitar que lo hagan. Parece que la seguridad fronteriza va a seguir aumentando en lo que respecta a la implementación de tecnologías y métodos así como en cuanto a su expansión geográfica. A pesar de este aumento, las esferas académicas, humanitarias o incluso políticas están prestando poca o ninguna atención a este fenómeno a nivel global. Bajo la amenaza de un aumento repentino de la población atrapada, es necesario llevar a cabo estudios de investigación sobre áreas como por ejemplo de qué manera y en qué lugares pueden los migrantes tener acceso a los sistemas de asilo; de qué modo se puede

identificar y proteger a las poblaciones atrapadas; y cuáles son los lugares conflictivos en los que las futuras corrientes migratorias potenciales serán bloqueadas por la seguridad de las fronteras.

Una seguridad fronteriza reforzada significa que se necesita crear un método efectivo y funcional que sea comúnmente adoptado para que los migrantes puedan solicitar la condición de refugiado antes de llegar al país de destino deseado. Esto permitiría a muchas personas vulnerables solicitar asilo sin verse obligadas a embarcarse en largos y arduos trayectos, o a quedarse atrapados en situaciones peligrosas y expuestos a múltiples abusos contra los derechos humanos en un intento de llegar a países más seguros.

April T Humble april.humble1@gmail.com
es asistente técnica de la Earth League.
www.the-earth-league.org

Ideas equivocadas sobre la trata de personas en épocas de crisis

Elżbieta M Goździak y Alissa Walter

Muchos piensan que las crisis naturales y las provocadas por el hombre constituyen el principal escenario de la trata de personas. Sin embargo, existen pocas pruebas que lo demuestren.

Los principales protocolos definen el contrabando y la trata de personas como si fueran cosas diferentes¹ pero en realidad las redes de contrabando y de trata de personas son las mismas, hasta el punto de que muchas situaciones de trata de personas empiezan como contrabando. Por eso el contrabando y la trata deberían considerarse fenómenos interrelacionados –en una sucesión de formas que van desde la tolerable migración laboral a la trata– tal vez en especial en el contexto de crisis humanitarias durante las cuales es posible que los individuos que ven en peligro su integridad física o que viven en situaciones económicas de extrema gravedad busquen activamente a contrabandistas que puedan ayudarles a emigrar de zonas afectadas por la crisis.

Sentimos que las [recientes] catástrofes afectaron de manera desproporcionada a la mayoría de los sectores vulnerables de la sociedad –migrantes, solicitantes de empleo o familias pobres– lo que les convirtió en los principales objetivos de la explotación y la esclavitud.

Luis CdeBaca, Embajador plenipotenciario de Estados Unidos, Oficina para el control y la lucha contra la trata de personas, 24 de mayo de 2010.

Es interesante cómo las historias sobre la trata de personas se relacionan con la narrativa sobre las catástrofes en el contexto del tsunami que tuvo lugar en el Océano Índico en 2004. Aunque el tsunami no provocó que se hablara sobre la trata, sí que inició una tendencia a denunciar este hecho. Se siguen repitiendo historias similares sobre el aumento de la trata de mujeres y niños en el contexto de otras crisis. Por ejemplo, las denuncias de los medios de comunicación occidentales sobre que organizaciones criminales estaban haciendo amistad con niños que se habían quedado huérfanos por culpa del tsunami, y los vendían a traficantes sexuales son contradichas por expertos que declaran que prácticamente no se ha producido un aumento en los incidentes verificados de trata de personas en los países azotados por el tsunami. Después de que el ciclón Nargis afectara a Myanmar en 2008, un portavoz de UNICEF declaró lo siguiente: “No tenemos datos de que se

haya producido un aumento del número de casos de trata de personas. Si los tuviéramos tendríamos cuidado con su utilización puesto que no existen cifras exactas acerca de cuánta gente era víctima de la trata de personas con anterioridad al ciclón.”²

Se consideró comprensible el temor de que se hubiese incrementado el grado de vulnerabilidad de los niños haitianos tras el terremoto de 2010 en vista del comercio de niños que ya existía en este país antes de la catástrofe. Por desgracia, muchas de las redes de comercio están conectadas con el “mercado” internacional de adopciones. La asociación de la trata de niños con la adopción internacional puede resultar obvia para algunos lectores y ofensiva para otros, pero en el contexto del período que siguió al terremoto dio lugar a historias exageradas sobre el secuestro de niños para adopciones internacionales.

Resulta interesante el hecho de que otras catástrofes naturales o provocadas por el ser humano hayan provocado poca preocupación acerca de la trata de personas, lo que demuestra que las suposiciones sobre que ciertas crisis y sectores de población son los más vulnerables ante la trata resultan inconsistentes. Por ejemplo, la crisis nuclear de Japón que se produjo en 2012 no dio lugar a especulaciones sobre la trata de personas.

La literatura especializada en la trata de personas en conflictos armados es consistente en lo que respecta a análisis políticos y jurídicos pero muy limitada en cuanto a datos empíricos sobre casos reales de trata. Los informes emitidos por grupos de derechos humanos y organizaciones de ayuda humanitaria que trabajan en situaciones de conflictos y en periodos posteriores tienden a debatir los riesgos de la trata en relación sobre todo a las supuestas vulnerabilidades de los niños pero no aportan datos fiables sobre el predominio de la trata en dichas situaciones, aunque existan algunas pruebas del aumento de la demanda de trabajadores sexuales por parte de los miembros del personal militar y también del personal encargado de preservar la paz. La cuestión sigue siendo si estos informes mezclan el aumento de la demanda de trabajadores sexuales con el aumento de la trata de personas para su explotación sexual.

marzo 2014

En el contexto actual sirio, la etiqueta “trata” se utiliza frecuentemente en un contexto en el que estaría más justificado un debate más matizado sobre las desigualdades entre sexos y la explotación de mujeres vulnerables.

Parece que hay una diferencia considerable entre aquello en lo que los medios de comunicación y los defensores del Norte Global hacen hincapié y lo que destacan los informes realizados en el Sur Global. Tras el tsunami del Océano Índico, cuando el histerismo de los medios de comunicación se disipó, UNICEF encargó que se evaluaran los informes aportados por dichos medios acerca de la catástrofe y en ellos se observó que los periódicos locales de Indonesia y Sri Lanka eran muy suspicaces acerca de historias de trata de niños desde el principio.

Las iniciativas contra la trata deben aunar esfuerzos para prevenir la destinada a distintas formas de trabajo, no sólo a la explotación sexual. En ambos casos –la trata con fines laborales o sexuales– es necesario centrar la atención también en los hombres

y niños, no sólo en las niñas y en las jóvenes. Aunque las causas fundamentales de la trata como la pobreza, el subdesarrollo y la falta de empleos viables se exacerbaban durante las situaciones de crisis, no existen datos empíricos que corroboren la hipótesis de que la trata de personas aumente de manera significativa durante estas situaciones. Sin resultados ni evaluaciones sobre el impacto de las estrategias contra la trata que ya existen, los actores locales e internacionales seguirán diseñando estrategias de prevención en medio de un vacío empírico.

Elżbieta M Goździak emg27@georgetown.edu es directora de investigación y Alissa Walter AJW49@georgetown.edu es asistente de investigación en el Instituto para el Estudio de la Migración Internacional, Universidad de Georgetown. isim.georgetown.edu

1. Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños www.refworld.org/docid/4720706c0.html y Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire <http://tinyurl.com/protocolo-trafico-migrantes>
2. <http://tinyurl.com/IRIN-Myanmar-trafficking>

La cooperación internacional en la crisis de los refugiados norcoreanos

Markus Bell y Geoffrey Fattig

El mayor reto en lo que concierne a los refugiados norcoreanos es que, por el momento, no existe un marco internacional que marque las pautas sobre cómo responder una vez que estas personas cruzan la frontera.

Cruzar el tan vigilado paralelo 38 que divide Corea del Norte y Corea del Sur es prácticamente imposible, así que la mayoría de los refugiados intenta viajar a través de China hasta alcanzar el sureste asiático. Los factores de expulsión, tales como las extendidas infracciones de los derechos humanos, el hambre, los problemas económicos, los desastres medioambientales y la guerra se ven reforzados por fuertes factores de atracción como pueden ser las condiciones de vida aparentemente mejores de otros países.

Sin embargo, China sigue ejecutando la repatriación forzada de todos los norcoreanos que han salido de Corea del Norte y se encuentran ahora dentro de sus fronteras. Antaño los norcoreanos arrestados dentro de las fronteras de otros países –entre los que se incluyen Tailandia, Vietnam y Laos– habrían sido entregados a representantes del Gobierno surcoreano. El acuerdo informal que existe entre Corea del Sur

y terceros países parece ahora insostenible, al igual que el “ferrocarril subterráneo” que se empleaba para sacar a los refugiados norcoreanos de China. Sin embargo, la comunidad internacional no ha hallado una opinión coherente por la que condenar las acciones de los chinos y encontrar o imponer un modo mejor, más humano, de abordar esta crisis. Una y otra vez son las cuestiones del llamado “panorama general” las que predominan en los titulares y el intercambio entre los poderes de la región. Ya es hora de que la comunidad internacional solicite acciones, empezando por exigir que los derechos humanos de estos individuos se incluyan en el orden del día de cualquier futuro debate.

Una vez en China, todos los norcoreanos se quedan sin protección ni recursos legales. Al no disponer de manera legítima de ningún medio de subsistencia en China los refugiados norcoreanos no sólo son vulnerables ante la

marzo 2014



Los mercados ofrecen empleo temporal a los norcoreanos durante su a menudo lento movimiento hacia el sur. Yanji, provincia de Jilin, cerca de la frontera con Corea del Norte.

repatriación forzada cuando son arrestados por la policía china sino que también resultan presas fáciles para los traficantes de personas.

La crisis de los refugiados norcoreanos es una crisis de género, ya que la mayoría de las mujeres norcoreanas que llegan a Corea del Sur denuncian haber sufrido algún tipo de abuso sexual durante su viaje. Más del 70% de las personas que abandonan Corea del Norte son mujeres 'debido principalmente al mayor espacio de que disponen las mujeres norcoreanas para realizar actividades fuera del hogar', muchas de las cuales sufren abusos sexuales al caer en manos de intermediarios que trafican con migrantes al margen de la ley y convertirse en víctimas de la trata de personas. Muchas mujeres norcoreanas son vendidas a hombres chinos como futuras esposas u obligadas a ejercer la prostitución para pagar las deudas acumuladas durante su huida de Corea del Norte. Unas pocas mujeres víctimas de la trata de personas son algo más 'afortunadas' y consiguen escaparse, a menudo ayudadas por organizaciones de ayuda humanitaria, y completan su camino a Corea del Sur, pero todavía allí continúa su lucha, ya que temen hablar por miedo a ser estigmatizadas por haber sido prostituidas.

El cambio podría comenzar por lo que ya hay, o dicho de otra forma, por formalizar las redes de contactos informales con las que los norcoreanos han emprendido su camino hacia China y hacia el sureste asiático. Esto implicaría crear un número

determinado de lugares de refugio protegidos y gestionados por la ONU en países que ya refugien a norcoreanos, aunque sea en unas poco cómodas celdas de prisión. El papel del Gobierno chino debería ser simplemente no hacer nada; es decir, cesar las repatriaciones de norcoreanos.

El próximo paso sería la regulación de la industria ilegal de tráfico de personas que actualmente opera a lo largo y ancho de toda la región. Aunque existe una verdadera necesidad de los servicios que

proporcionan, la naturaleza oscura de esta industria sigue resultando muy problemática. Lo ideal sería que los traficantes de personas e intermediarios que trafican con migrantes estuvieran registrados por organismos oficiales como un consulado, o que al menos un funcionario del Gobierno tuviera conocimiento de quién está operando y cuándo se encuentran en proceso de guía.

Dada la excesiva introspección con respecto a la probabilidad de la caída de Corea del Norte y la consiguiente oleada de refugiados, la comunidad internacional debería estar dispuesta y preparada para gestionar las crisis de los refugiados norcoreanos que se están produciendo en la actualidad. Para las naciones de la región el mayor reto será convencer a China de los beneficios de hacer la vista gorda en vez de contribuir al problema al repatriar forzosamente a los norcoreanos hacia un destino incierto. Pero esto sólo puede ocurrir si la comunidad global está dispuesta a aceptar que esto constituye una crisis humanitaria y China y los demás se comprometen con este problema.

Markus Bell mpsbell@gmail.com es doctorando de la Universidad Nacional Australiana.

Geoffrey Fattig grfattig@gmail.com es estudiante de posgrado de la Escuela de Relaciones Internacionales y Estudios para la Paz de la Universidad de California en San Diego.

marzo 2014

Nueva Orleans: una lección de resiliencia tras un desastre

Paul Kadetz

Se ha identificado que los factores que fomentan la cohesión social en las comunidades—como redes compartidas durante un largo plazo y una identidad comunitaria común, una organización central a la cual se adhiere la comunidad, y una sólida confianza—son fundamentales para la resiliencia y la recuperación tras un desastre.

La inundación de la ciudad de Nueva Orleans en septiembre de 2005 durante el huracán Katrina provocó el desplazamiento permanente de residentes afrodescendientes, básicamente los más pobres, y en gran parte mujeres. Muchos de quienes fueron evacuados antes y después del huracán no pudieron volver a Nueva Orleans.¹

El Gobierno de los EE.UU. llamó oficialmente “evacuados” a los residentes de Nueva Orleans que dejaron la zona antes, durante o después del huracán Katrina. Con frecuencia los gobiernos han opuesto resistencia a la designación de “refugiado” debido a que temen la consiguiente necesidad de ofrecer las mismas protecciones e intervenciones a las víctimas de los desastres que las reservadas para los refugiados políticos. El término “evacuado” suena menos urgente y sugiere una menor necesidad de intervención y ayuda estatal.

Los desastres efectivamente pueden crear una tabula rasa para que los Estados y los inversores de capital de riesgo aprovechen y potencialmente vuelvan permanente el desplazamiento de las personas marginadas.² Después del Katrina, en Nueva Orleans se privatizaron tres sectores cruciales: vivienda, educación y salud. En el año 2007 el Ayuntamiento aprobó por unanimidad la destrucción de 4500 unidades de vivienda pública de bajos ingresos (de un total de 5100 unidades existentes antes del Katrina), erradicando así la posibilidad de vivienda pública para la mayoría de las familias de migrantes forzados de bajos ingresos. El sistema de escuelas públicas se reorganizó radicalmente y ahora más de la mitad de los niños en edad escolar asisten a escuelas privatizadas.

En cuanto a la atención de salud, se cuenta con un sólo hospital público en Nueva Orleans para atender las necesidades de los residentes de bajos ingresos. Aunque inicialmente fue inundado, el hospital se consideró en condiciones de ser reabierto después de que los militares de los EE.UU. lo limpiaran totalmente. Sin embargo, el Consejo de la Universidad Estatal de Luisiana, propietaria del edificio, se negó a permitir la reapertura del hospital, dejando a los residentes de bajos ingresos

prácticamente sin ningún hospital. De esta manera, a las personas con bajos ingresos forzadas a migrar por el desastre y que dependían de la asistencia pública se les prohibió efectivamente retornar a Nueva Orleans debido al cese de la asistencia pública en estos sectores esenciales. Independientemente de los efectos reales sobre las personas, estos cambios fueron racionalizados como un medio para proteger el bienestar de los evacuados “por su propio bien”, subsumiendo cualquier cuestión de derechos ciudadanos y recursos a la justicia.



La entrada a la zona de parque situada frente a la Iglesia católica Reina María de Vietnam, el corazón cultural de Village L'Est en Nueva Orleans este.

La recuperación de Nueva Orleans después del desastre también originó la migración forzada de comunidades enteras debido un proceso conocido como “espacio verde”, con el cual los planificadores urbanos designaron zonas residenciales bajas y vulnerables como áreas de parque no residenciales. Aunque al final los planes no llegaron a término, muchas comunidades se desanimaron a reconstruir. Sin embargo, una comunidad se negó a aceptar las razones para reubicarse y regresó a reconstruir su comunidad.



Entrada a las zonas residenciales del barrio de Village L'Est que muestra tanto la bandera de EEUU como la vietnamita.

En 1975, los católicos del norte de Vietnam asentados en campamentos de refugiados en los EE.UU. fueron invitados por el Arzobispo de Nueva Orleans a formar una comunidad. En 1980, como resultado de ello, se formó una parroquia con aproximadamente 6000 residentes vietnamitas llamada Nueva Orleans del este. La actividad se centró en torno a su iglesia principal, la Reina María de Vietnam. Haciendo caso omiso de la ordenanza del Ayuntamiento de convertir a Nueva Orleans del este en una zona verde no residencial, la mayoría de los residentes vietnamitas regresaron a sus hogares menos de cinco meses después del huracán. El sacerdote de la iglesia local, el padre Vien, y los trabajadores de la iglesia demostraron un tenaz liderazgo, trabajando incansablemente para abrirse paso a través de la ciénaga burocrática municipal, estatal y federal para conseguir la infinidad de permisos y fondos necesarios para la reconstrucción de su comunidad. Los miembros de esta comunidad, hasta ese entonces tranquilos y obedientes, se convirtieron en activistas comunitarios que rechazaban la designación de espacio verde y casi inmediatamente después de regresar retomaron la reconstrucción de su comunidad con sus propias manos. Lo más importante fue que la reconstrucción de su comunidad respondió a las necesidades y los deseos específicos de la comunidad, un desarrollo que sólo podía ser ejecutado efectivamente dentro de la comunidad. Ninguna otra comunidad en Nueva Orleans llegó tan lejos, no sólo por haber regresado, sino por reconstruirse bajo sus propios términos, en lugar de “participar” pasivamente en los planes del Ayuntamiento.

La confianza social que ha sido esencial para la cohesión de la red de esta comunidad, antes como después de la catástrofe, se encontraba gravemente deteriorada después del Katrina en muchas otras comunidades cuyos residentes fueron privados de sus derechos, incluso en comunidades étnicamente homogéneas como la antes citada. Esta comunidad vietnamita hondamente cohesionada está conformada por tres generaciones de familias de refugiados que emigraron juntas a los EE.UU. y han compartido redes durante un largo plazo y comparten una identidad comunitaria. Además, la cohesión fue fomentada por la insularidad de una comunidad cuyo compromiso común con una iglesia contribuyó a fortalecer la identidad comunitaria y a establecer la confianza. Así, estos recursos de la comunidad vietnamita de Nueva Orleans del este, que la diferencian de otras comunidades afectadas en Nueva Orleans, pueden haber sido esenciales para su notable resiliencia y recuperación tras el desastre.

Paul Kadetz paulkadetz@gmail.com es profesor asistente y coordinador del programa de salud pública mundial del Colegio Universitario de la Universidad de Leiden. www.lucethehague.nl. También es investigador asociado del Centro de Estudios sobre Refugiados de la Universidad de Oxford. www.rsc.ox.ac.uk

1. Este artículo se basa en 155 entrevistas detalladas semiestructuradas con una muestra intencional de actores interesados llevadas a cabo durante un período de dos años.
2. Klein, N. (2007) *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism* (La doctrina del shock: El auge del capitalismo del desastre). Nueva York: Henry Holt.

marzo 2014

Las catástrofes nucleares y el desplazamiento

Silva Meybatyan

Las enseñanzas que podemos extraer del accidente nuclear de Fukushima en 2011 parece que son las mismas que en Chernóbil veinticinco años antes, pese a ser entornos políticos diferentes. Por lo visto no hemos aprendido mucho.

Los dos peores accidentes hasta la fecha –el de Chernóbil en la antigua Unión Soviética (URSS) y el de Fukushima-Daiichi en Japón– se produjeron cuando las fuerzas de la naturaleza se combinaron con el error humano para atraer un cúmulo de complicados problemas que desplazaron a muchas de las poblaciones afectadas y dejaron a millones de personas atrapadas en zonas contaminadas.

El 26 de abril de 1986, una explosión en la central nuclear de Chernóbil, en Ucrania, provocó un incendio que duró diez días y gran cantidad de desechos radioactivos que se esparcieron a lo largo de miles de kilómetros cuadrados. Cuando se produjo el incidente se creyó que unas 230.000 personas de 640 asentamientos en zonas europeas de la Unión Soviética estaban expuestas a la radiación gamma de forma externa y también a su exposición interna mediante el consumo de agua o productos producidos o recolectados a nivel local que estaban contaminados. Numerosas evaluaciones revelaron a lo largo de los siguientes 20 años un número creciente de personas afectadas en la URSS, entre ellas gente que había sido evacuada de la zona de exclusión, y residentes que seguían atrapados en “zonas calientes” radiactivas.

Las inundaciones provocadas por el tsunami del 11 de marzo de 2011 dañaron cuatro de los seis reactores de la central nuclear de Fukushima-Daiichi en Japón, lo que dio lugar a la contaminación de 1.800 km² de tierras con zonas excepcionalmente “calientes”.

La gestión de la crisis

Según todos los testigos, el autoritarismo gubernamental asociado al régimen soviético y el hecho de que la población de la zona inmediatamente colindante a la planta no fuera densa, resultaron factores beneficiosos en las etapas tempranas de la crisis. Sin embargo, el éxito relativo de una respuesta inmediata se vio entorpecido de alguna manera por la falta de difusión de la información entre el público a medida que pasaban las semanas, los meses y los años.

Antes de la catástrofe, la URSS tenía preparadas políticas sobre las medidas que debían tomarse en caso de contaminación radiactiva que incluían

instrucciones de personal sanitario experto o sobre cuándo los Gobiernos local y central debían evacuar a las poblaciones afectadas dependiendo de su nivel de exposición. Horas después de que se produjera este hecho, las lecturas de radiación preliminares motivaron que se delimitara un perímetro entorno a la planta de un radio de 10 km, del que todo el mundo tendría que ser evacuado en pocos días. Una semana después, a medida que se destapaba más información sobre la escala del desastre, una comisión gubernamental establecida para lidiar con las consecuencias amplió la zona de exclusión a 30 km.

El mismo día que se produjo el tsunami, el Gobierno japonés ordenó evacuar a los residentes de la zona que vivieran en un radio de 2 km. Como en el caso de Chernóbil, a lo largo de las semanas siguientes, el perímetro se ampliaría a 30 km.

Alrededor de Chernóbil se establecieron controles de carretera para evitar que los propietarios de vehículos particulares se marchasen sin autorización y se fletaron autobuses procedentes de zonas no contaminadas. Esto limitó la propagación de la contaminación desde el interior de la zona de exclusión y facilitó las evacuaciones que comenzaron al día siguiente con unos 50.000 residentes de Pripyat, donde vivían los empleados de la central nuclear. A los funcionarios del Gobierno local y a los líderes del Partido Comunista les dijeron que la gente sería evacuada en el plazo máximo de tres días. El comunicado oficial fue muy breve, sin información acerca de los peligros de estar expuesto a la radiación. La ausencia de instrucciones claras sobre la evacuación dio lugar a numerosos problemas sobre las pertenencias que la gente se dejaba en casa, incluida la documentación personal. Aproximadamente 5.000 personas se quedaron en Pripyat tras la evacuación. A algunas fueron dejadas allí para que ayudaran en las actividades de limpieza mientras que otras se negaron a ser evacuadas sin sus animales de granja, herramientas y equipos.

Con el fin de reducir el pánico, el Gobierno aumentó el nivel permisible de la dosis de radiación absorbida anual en la capital ucraniana, Kiev, lo que evitó la evacuación obligatoria de millones de personas. Sin embargo, se envió a los menores de entre 8 y 15 años a

marzo 2014



La aldea enterrada de Kopaci, situado a 7 km de la central nuclear de Chernóbil. Después de la evacuación, muchos pueblos fueron demolidos y enterrados, debido a los altos niveles de contaminación.

campamentos de verano y a las mujeres embarazadas y a las madres con niños pequeños y bebés a hoteles, casas de reposo, sanatorios e instalaciones turísticas, dividiendo así a muchas familias con poca consideración sobre los efectos sociales a largo plazo.

A principios de junio de 1986 se descubrieron “zonas calientes” fuera de la zona acotada de 30 km, lo que desembocó en la evacuación de otras 20.000 personas. A finales de 1986, unos 116.000 habitantes de 188 asentamientos habían sido evacuados así como 60.000 cabezas de ganado y otros animales de granja. Se pusieron a disposición de estas personas miles de apartamentos en núcleos urbanos y se construyeron 21.000 nuevos inmuebles en zonas rurales para alojar a los evacuados, aunque había gente distribuida por toda la Unión Soviética. No podemos subestimar la agitación provocada por la caída de la URSS cinco años después de la catástrofe, ni en términos de implicaciones para la migración ni en lo que respecta a su repercusión a la hora de responder a los efectos prolongados de la crisis.

Después de Chernóbil, se diseñó en Japón el programa informático SPEEDI (Sistema de Predicción de Información de Dosis de Emergencia Ambiental) para predecir la propagación de partículas radiactivas con el fin de evaluar de forma efectiva la situación y de orientar las evacuaciones. Sin embargo la mayoría de los equipos de control de la dosis de radiación y de los monitores meteorológicos fueron dañados por

el tsunami o se encontraban fuera de servicio por el corte del suministro energético. Además, los modelos no incorporaban todas las variables necesarias para calcular con precisión la exposición externa humana y la inhalación, así que las autoridades locales eran reacias a confiar del todo en ellos durante el proceso de toma de decisiones. También hubo informes que revelaban que en un principio las autoridades desconocían la existencia de SPEEDI y más tarde restaron importancia a los datos con el fin de banalizar la gravedad del accidente por temor a tener que ampliar de forma significativa el área de evacuación y tener que pagar aún más indemnizaciones a un número mayor de evacuados.

En Fukushima, el 25 de marzo, se aconsejó a aproximadamente 62.000 residentes que se evacuaran de forma voluntaria o que no salieran de casa. Las órdenes de “refugiarse en casa” o de evacuarse de forma voluntaria no eran claras y concisas sino todo lo contrario, lo que llevó a algunas personas a mudarse a áreas con altos niveles de radiación y finalmente a ser evacuadas en múltiples ocasiones. Según la Comisión Independiente de Investigación de Accidentes Nucleares (NAIIC, por sus siglas en inglés), el Gobierno japonés tardó en informar a los Gobiernos municipales y al público en general sobre el accidente y su gravedad. Muchas personas no eran conscientes de la situación de crisis y no se llevaron artículos esenciales cuando fueron evacuadas. La mayor ventaja para quienes se evacuaron era su nivel de conexión con las áreas externas como el tener un empleo o familiares y amigos fuera de la región. Otros jugaban con desventaja porque su único recurso era la evacuación organizada por el Gobierno y ser ubicados en alojamientos temporales.

La radiación es invisible y al principio no hay factores obvios que fueren a la gente a marcharse o que entorpezcan la migración a estas regiones. La migración de vuelta a las zonas contaminadas de Ucrania data como muy pronto de 1986, sólo ocho meses después. La composición demográfica de la población retornada consistía en su mayoría en personas mayores que lo tenían difícil para adaptarse a nuevos lugares y deseaban pasar sus

marzo 2014

últimos años de vida en su lugar de origen, y en personas que consideraban que su único medio de supervivencia eran los beneficios financieros asociados a Chernóbil. La pobreza causada por el reasentamiento, las restricciones sobre la agricultura, la falta de programas de rehabilitación y de restauración de los trabajos, y los efectos de la caída de la URSS provocaron que aún más personas reclamaran dichos beneficios.

Enseñanzas

Aunque la evacuación inmediata tras el desastre de Chernóbil se llevó a cabo pronta y efectivamente, no hubo una interpretación clara del alcance de sus consecuencias, y no se diseñó ningún plan de reasentamiento estructurado para abordarlas a medio o largo plazo. Determinar las obligaciones y las responsabilidades de ofrecer protección a los que se trasladan a otro lugar no es sencillo, especialmente en el contexto de la emigración postsoviética, donde resultaba complicado distinguir entre los migrantes en busca de oportunidades económicas y los que huían por los riesgos para su salud. La desintegración de la URSS y el difícil proceso de transición intensificó las consecuencias del accidente de Chernóbil y las complejidades entorno a las responsabilidades sobre las personas afectadas.

Unos veinticinco años después, el accidente nuclear de Fukushima-Daiichi puso de relieve la cuestión sobre las enseñanzas extraídas y las que quedan por extraer de Chernóbil en términos de preparación y mitigación de los desastres nucleares pero también en términos de lagunas normativas y de implementación a la hora de lidiar con las consecuencias de estas crisis. En ambas, decenas de miles de personas fueron desplazadas de forma permanente de las inmediaciones; miles de ellas tomaron la decisión de mudarse debido al miedo por su salud, la degradación ambiental y la destrucción de las infraestructuras; millones permanecieron en zonas contaminadas debido a la ausencia de recursos y oportunidades, a sus limitaciones financieras y al especial apego hacia sus hogares.



Comprobación de los niveles de radiactividad ambiental en el año 2011 en la ciudad abandonada de Pripyat, a 2 km de la central nuclear de Chernóbil.

Tanto en el caso de Chernóbil como en el de Fukushima, Gobiernos fuertes respondieron con un enfoque severo que demostró ser efectivo hasta cierto punto a la hora de evacuar las inmediaciones a corto plazo. Resulta interesante el hecho de que tanto el Gobierno japonés como el de la URSS adoptaran enfoques de gobierno verticales (“de arriba a abajo”) también a la hora de comunicarse con el pueblo en el contexto de estas crisis humanitarias detonadas por desastres nucleares. Sin embargo, la falta de información para las poblaciones afectadas exacerbó los efectos que la crisis tuvo sobre ellas a largo plazo. De hecho, una de las más importantes e imprevistas consecuencias de estos desastres fueron los efectos psicológicos derivados de una información poco fiable y contradictoria, junto a la ansiedad provocada por unos esfuerzos de reubicación a medio y largo plazo mal planificados, por la ruptura de los lazos sociales y las constantes preocupaciones por la salud. Se estima que se produjeron 1.539 muertes relacionadas con el estrés en el contexto de la evacuación de Fukushima, que creemos que podrían haberse evitado con un proceso de consulta y de comunicación más activo del Gobierno con la población afectada.

Silva Meybatyan smeybatyan@udc.edu es profesora adjunta de Estudios Geográficos y Climáticos en la Universidad del Distrito de Columbia. www.udc.edu

Regionalismo: una estrategia para lidiar con la migración a causa de las crisis

Liliana Lyra Jubilit y Erika Pires Ramos

Las soluciones regionales se están convirtiendo en una herramienta estratégica para lidiar con la falta de un acuerdo global para la protección de los migrantes a causa de las crisis.

El alcance, la escala y la complejidad crecientes de los movimientos de población que no están cubiertos por los mandatos existentes de los organismos de ayuda internacional o de los Estados (y que en general afectan a varios países a lo largo de una ruta migratoria) ponen a prueba la capacidad de éstos últimos en concreto para responder y señalan la necesidad de establecer estrategias conjuntas. Con el fin de abordar la falta de protección jurídica o de estatus de las personas implicadas en tales movimientos, hay propuestas que van desde la expansión de los actuales sistemas y regímenes –principalmente una ampliación del concepto normativo de refugiado– a la creación de nuevos conceptos jurídicos e instituciones. Sin embargo, pocos han sido los logros a pesar de las propuestas en marcha que ya existen, de entre las cuales hay dos que merecen una mención.

En primer lugar se encuentra el borrador del Convenio para la Protección de las Personas en Casos de Desastre que está desarrollando la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, que pretende regular la cooperación y la asistencia entre los Estados afectados y aquellos que no lo están, mediante el establecimiento del deber de cooperar, pedir ayuda, aprobar la participación de asistencia externa y ofrecer asistencia a personas afectadas por desastres.¹

El segundo es el Proyecto para un Convenio sobre el Estatuto Internacional de las Personas Desplazadas Ambientales, redactado por grupos de investigación de la Universidad de Limoges y otros colaboradores (particulares e instituciones), que propone que se reconozca un estatus legal específico para una nueva categoría de migrantes, es decir, las víctimas reales y potenciales de desastres naturales, medioambientales y tecnológicos.² Esta propuesta no generará nuevos derechos para las personas afectadas ni la obligación de protegerlas para los Estados, pero busca adaptar la protección de los derechos humanos existentes a las condiciones específicas de las personas desplazadas por razones medioambientales.

La aparente falta de éxito de éstas y otras iniciativas parece derivarse de la falta de predisposición a

adoptar conceptos prácticos de responsabilidad compartida; de la constante vinculación de la migración (incluso de los desplazamientos forzados) con los problemas económicos y de seguridad; y la percepción de que éste es un problema para el que no bastará con comprometerse una vez, dado que requiere una voluntad política de realizar esfuerzos y conseguir soluciones a largo plazo.

Una alternativa que podría permitir nuevos desarrollos es centrarse en los regionalismos. Esta estrategia no competiría con los esfuerzos existentes pero podría complementarlos. El regionalismo parece estar funcionando con los desplazados internos en ausencia de un sistema global, en especial desde la Convención de Kampala. También ha funcionado en el contexto latinoamericano de los refugiados mediante una ampliación de su definición en la Declaración de Cartagena,³ así como el enfoque regional hacia los reasentamientos que se deriva de la revisión periódica de este documento⁴. La Declaración de Principios del MERCOSUR sobre la Protección Internacional de los Refugiados destacó en 2012 la necesidad de reforzar el espacio humanitario regional, animando a todos los Estados a adoptar lo que sería la definición más amplia del término “refugiado” desde la Declaración de Cartagena de 1984⁵.

En la misma región, la institución de asilo político –reconocida por el derecho internacional regional desde el siglo XIX y por el Tribunal Internacional de Justicia como derecho consuetudinario desde mediados del siglo XX– es otro ejemplo de iniciativa regional para la migración. A la luz de los efectos regionales de la migración causada por crisis, las soluciones regionales que se hacen a medida de supuestos específicos serían más aceptables a nivel político y por tanto más efectivas y fáciles de aplicar que las fórmulas universales.

De hecho, parece que la solidaridad a nivel regional –o al menos la percepción de que los problemas y situaciones se comparten a nivel regional– tiene más probabilidades de triunfar en el mundo actual, lo que daría tiempo al sistema global para hacerse con un método general para proteger a

marzo 2014

los migrantes. Dicho enfoque en el regionalismo no pondría en peligro ninguna búsqueda internacional de soluciones universales, sino que promovería un enfoque basado en los derechos que sería aplicable a situaciones humanitarias.

Dicho esto, las iniciativas regionales existentes no quitan la necesidad de adoptar un instrumento y una política globales que establezcan estándares de protección mínimos para las personas desplazadas internas y externas y que, en caso necesario, proporcionen acceso a la asistencia internacional, sino que supondrían un paso más hacia ellos. En este sentido, el regionalismo surge – especialmente en Latinoamérica – como una opción estratégica que puede promover un diálogo abierto entre Estados y actores no estatales. Puede, por tanto, estimular una cooperación para elaborar políticas y marcos jurídicos más coherentes a la hora de abordar las consecuencias que sufren los países de la región, y permitir una protección eficaz para dichos migrantes.

Liliana Lyra Jubilit ljubilit@gmail.com es profesora de los programas de máster y doctorado en Derecho de la Universidade Católica de Santos (UniSantos), Brasil. Erika Pires Ramos erikapr@gmail.com es procuradora federal y cofundadora de RESAMA, Red Sudamericana para las Migraciones Ambientales, Brasil.

1. Proyecto sobre la Protección de las Personas en Casos de Desastre <http://legal.un.org/ilc/reports/2012/spanish/chp5.pdf>
2. Propuesto en 2008 por el Centro Internacional de Derecho Ambiental Comparado (CIDCE, por sus siglas en francés), el Centre de Recherche Interdisciplinaire en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme (CRIDEAU) y el Centre de Recherche sur les Droits de la Personne (CRDP) y otros, se encuentra todavía en fase de revisión. Proyecto de Convenio Relativo al Estatuto Internacional de los Desplazados Ambientales, segunda versión (mayo de 2010). <http://tinyurl.com/desplazados-ambientales>
3. www.refworld.org/docid/3ae6b36e.html
4. www.refworld.org/docid/424bf6914.html
5. Declaración de Principios sobre la Protección Internacional de los Refugiados. En portugués en: <http://tinyurl.com/Declaration-MERCOSUR>

La tensión ambiental, el desplazamiento y el reto de los derechos de protección

Roger Zetter y James Morrissey

El examen de los historiales migratorios y de las actuales políticas en Kenia, Bangladesh, Vietnam, Etiopía y Ghana arroja luz sobre el modo en que están articulados los derechos para los colectivos e individuos desplazados en un contexto de tensión ambiental y de cambio climático. Tanto la migración como los derechos son cuestiones sensibles en los países objeto de nuestro estudio, y la conjunción de ambos resulta especialmente delicada.

La existencia de lagunas en la protección de las personas desplazadas por causas ambientales resulta sorprendente dado el alcance de la protección disponible para otros colectivos de poblaciones desplazadas en el Derecho nacional e internacional. Sin embargo, tiene poco sentido favorecer a los individuos desplazados por el cambio climático (u otras formas de tensión ambiental) sobre otros “migrantes involuntarios” que se desplazan por distintas razones y que del mismo modo se quedan fuera de las categorías establecidas o, también, para quienes ya se han establecido aparatos de protección como los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos¹. De hecho, a excepción de la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África de 2009 (conocida como la Convención de Kampala)², no existen instrumentos jurídicos o normas internacionales que traten de forma específica el tema de la protección de los derechos

de aquellos a los que su desplazamiento pudiera atribuirse de algún modo a factores climáticos o ambientales. No obstante, los países que han sido objeto de nuestro estudio no han aplicado estos instrumentos a las situaciones de desplazamiento relacionadas con cambios ambientales. Este artículo indaga en por qué esto es así.

Desplazamiento, protección y derechos

En términos generales, la protección en relación a la gente que se desplaza tiene que ver con la seguridad física y psicológica, la dignidad y la reducción de los factores de vulnerabilidad, como garantizar o salvaguardar los derechos políticos, civiles, sociales, económicos y culturales, entre ellos, la libertad de movimiento. La tensión ambiental en general y el cambio climático en particular afectan potencialmente al disfrute de esta variedad de derechos protegidos a nivel nacional e internacional. En otras palabras,

garantizar los derechos y la protección forma parte de un reto mayor consistente en abordar las consecuencias de los cambios ambientales y, en concreto, del cambio climático. Dada la probable predominancia de la migración interna, este artículo se centra en las respuestas nacionales.

En la práctica, el discurso sobre los derechos se reduce con frecuencia a un enfoque en cuanto a derechos materiales, a expensas de una cuestión mucho más desafiante como es la de los derechos políticos. En términos materiales, la protección podría concebirse en términos de asistencia física para superar el impacto de las inundaciones y en ofrecer refugio a través de programas de reasentamiento, por ejemplo. Es esta representación material de la protección de los derechos la que predomina en el pensamiento actual en cuanto al desplazamiento ambiental. Pero la protección de los derechos también podría concebirse en términos estructurales, dado que el proceso para abordar las desigualdades estructurales y sistémicas y los riesgos que subyacen a las vulnerabilidades en casos de desastre así como a las repercusiones de la tensión ambiental –como el derecho a la propiedad o el acceso a indemnizaciones– resulta inherentemente político y por tanto mucho más problemático.

El discurso sobre la protección de los derechos entre las agencias nacionales que abordan el problema de los cambios ambientales en los cinco países que han sido objeto de nuestro estudio se centra en los derechos materiales hasta el punto de excluir la provisión de los derechos políticos. Consideramos que los historiales migratorios y de las actuales políticas dan forma al modo en que los regímenes de políticas migratorias son concebidos y formulados, y en cómo están articulados los derechos para aquellos colectivos e individuos desplazados en un contexto de tensión ambiental y de cambio climático. Por tanto, será mediante el análisis de las políticas de migración y de los derechos que apreciaremos mejor por qué estos Gobiernos no conceden al menos una serie de derechos a aquellos que están desplazados, o amenazados por el desplazamiento, en este contexto.

Kenia

Las cuestiones de migración y desplazamiento de la población en Kenia se encuentran gravemente politizadas por su estrecha relación con problemáticas sobre las tierras, el acceso desigual y las quejas sociales. El origen de estas cuestiones puede ser rastreado hasta la época colonial y sus prácticas de desahucio (es decir, de migraciones forzadas) y su desarrollo desigual. Éstas subyacen a la violencia y los desplazamientos provocados por

el conflicto que siguieron a las elecciones en 1992, 1997 y 2007. Y esta herencia condiciona la manera en que se aborda el desplazamiento en contextos específicos de cambio climático y tensión ambiental.

La Constitución de Kenia ofrece cierto nivel de protección de los derechos de las personas desplazadas. Sin embargo, Kenia ha luchado por incorporar en sus marcos normativos o jurídicos nacionales normas basadas en los derechos contenidos en los Principios Rectores y en las más recientemente propuestas directrices nacionales para los desplazados internos. La adopción de un marco legal para los desplazados internos, como se propuso en la iniciativa para una política nacional y enfatizada por la Convención de Kampala, podría constituir un hito en la protección de los derechos en Kenia y extenderse a las personas desplazadas ambientales. Sin embargo, las propuestas internas se concentran en abordar los desplazamientos inmediatos, las repercusiones de la reciente inestabilidad política, en la reconstrucción pacífica, en la rehabilitación del país y en los desastres naturales.

El enfoque en los desastres ignora de manera simultánea las repercusiones de la tensión ambiental de evolución lenta y formula la cuestión del desplazamiento en términos de privación material. Si bien eso permite centrarse en abordar los derechos materiales –como la asistencia en forma de alimentos– la cuestión crucial de los derechos políticos queda desatendida. Se cree que el detonante de ello es en parte el hecho de que abordar tales preocupaciones requeriría la resolución de cuestiones subyacentes como la asimetría de los poderes y los agravios históricos. En semejante contexto las preocupaciones sobre los derechos de aquellos que son susceptibles a sufrir desplazamientos por los efectos del cambio climático y de la tensión ambiental siguen en gran medida sin ser tratados en los marcos jurídicos y normativos de Kenia.

Bangladesh

La Partición de la India en 1947 y luego la guerra que llevó a Bangladesh a independizarse en 1972 produjeron gran agitación entre la población. En la actualidad hay millones de bangladesíes en la India, muchos de los cuales han migrado de las medioambientalmente frágiles zonas costeras del sudeste del país así como de las comunidades fluviales afectadas por la erosión³. La presencia de dichos colectivos no está oficialmente reconocida.

Estos hechos hacen de la movilidad una cuestión delicada en el discurso nacional. A pesar de los extendidos desplazamientos históricos y actuales y la

marzo 2014

aparición de términos como “refugiados ambientales” o “víctimas del cambio climático” en los documentos oficiales bangladesíes, este país no accedió a la Convención de 1951, carece de una definición legal de desplazado interno y los Principios Rectores no se han incorporado al Derecho nacional. Por contra, los planes y políticas del Gobierno que tratan las repercusiones de los cambios ambientales contienen provisiones principalmente para mitigarlos y medidas de ayuda y recuperación tras el desastre, es decir, provisión material en vez de protección de derechos más fundamentales. No obstante, los derechos de las personas desplazadas o susceptibles de serlo en el contexto de la tensión ambiental y del cambio climático obtendrán reconocimiento explícito en el marco jurídico y constitucional, pero no existe maquinaria alguna para definir qué derechos esperan tener aquellos que se encuentran permanentemente desplazados y cómo se podrían proteger. Paradójicamente quizás, los episodios pasados de migraciones forzadas en el país no han desembocado en una voluntad de abordar las cuestiones de “desplazamiento” y de las “personas desplazadas” de una manera más profunda.

Vietnam

La característica contextual predominante que da forma a la legislación nacional vietnamita sobre los derechos de los colectivos desplazados a causa de la tensión ambiental sigue siendo la dinámica entorno a la operación de su planificación económica centralizada. La subida al poder de un Gobierno socialista en Vietnam en la década de los años setenta no sólo reestructuró la organización política y económica del país sino que también supuso el traslado de aproximadamente 6,7 millones de personas (probablemente una estimación muy a la baja) entre 1976 y 1985, siendo la regulación de la migración un componente principal de la planificación económica centralizada.

Bajo tales condiciones no se aceptan enfoques basados en los derechos individuales o un discurso sobre la protección. El Gobierno ha llegado a interpretar el “desplazamiento” como un proceso reactivo y descontrolado en contraste con sus estrategias de traslado proactivo y de las políticas migratorias reguladas que supusieron el traslado de aproximadamente 6,6 millones de personas (alrededor del 8% de la población) entre 2004 y 2009. En los documentos políticos del Gobierno no se hace mención alguna al desplazamiento o al reasentamiento, sino que se prefiere el término “reubicación” y, de acuerdo con ello, no existe alcance alguno al que aplicar los Principios Rectores. La opinión del Estado sobre

la migración espontánea y sin controlar se refleja en la invisibilidad de los migrantes no registrados en el sistema estatal y que por tanto hace que la cuestión de sus derechos no se ponga de relieve.

Sin embargo, se espera que la migración crezca en el país dado que el número de migrantes espontáneos va en gran aumento debido a las crecientes presiones ambientales y económicas. En este contexto el Gobierno está implementando reasentamientos planificados entre un gran número de hogares que en la actualidad se encuentran en las zonas más propensas a sufrir inundaciones del delta de Mekong. Por tanto, el cambio climático en Vietnam parece ser en general más como una preocupación política relacionada con el desarrollo que no de carácter humanitario, en comparación con los demás países que han sido objeto de nuestro estudio. Estando el alcance del compromiso político tan gravemente contenido en el país, el enfoque sigue centrándose en ofrecer derechos materiales, quedando excluidos los derechos políticos.

Etiopía

El Gobierno de Derg (1976-91) utilizó una sequía que tuvo lugar en la década de los años ochenta para justificar estrategias de reasentamiento a gran escala y violentas (forzadas, de hecho). Dado que dichas estrategias estaban destinadas principalmente a contrarrestar los esfuerzos de las fuerzas insurgentes más que a garantizar los empleos de las personas que sufrirían la sequía, las repercusiones a largo plazo han consistido en el surgimiento de retenciones populares hacia los programas de traslado como medio de solucionar los problemas ambientales. Como consecuencia, el actual enfoque del Gobierno consiste en centrarse en la provisión de ayuda a las zonas que sufren tensión ambiental y en transformar los empleos para reducir la necesidad de trasladarse en primera instancia. Sin embargo, estos esfuerzos se han centrado en la provisión de bienes materiales que tienen más que ver con el objetivo político de lo que en efecto es un Estado con un único partido.

El Gobierno no emplea el término “desplazado interno” y no ha implementado los Principios Rectores. Aunque Etiopía es uno de los Estados firmantes de la Convención de Kampala, el Gobierno ha eludido los acuerdos internacionales sobre derechos humanos, lo que sería un ejemplo del incumplimiento de sus obligaciones para con sus ciudadanos y, por tanto, menoscabaría la legitimidad que solicita. Los elementos positivos de la protección social ampliada a todos los migrantes en Etiopía (incluidos los que responden a situaciones de tensión ambiental) y los esfuerzos por garantizarles el

bienestar material deberían mirarse con precaución; la institución de dichos derechos materiales bien podría ser a costa de los derechos políticos.

Ghana

Ghana tiene un largo historial en lo que respecta a la acogida de refugiados de la región. Durante la época colonial, la expropiación de tierras y sus consiguientes desplazamientos forzados y traslados de la población fueron importantes. Aunque se han producido algunas situaciones de refugio episódicas y desplazamientos "forzados" internos a pequeña escala en Ghana, a día de hoy los traslados internos están estrechamente relacionados con los determinantes histórico-políticos coloniales y postcoloniales, y han sido absorbidos en su tejido socioeconómico, haciéndolos por tanto menos delicados a nivel político que los

casos de Kenia y Etiopía. De acuerdo con esto, dispone de una limitada prominencia política.

El discurso en Ghana se centra en conciliar las presiones ambientales con las prioridades socioeconómicas con el fin de alcanzar objetivos sostenibles de desarrollo nacional, más que en el desplazamiento de la población. A este respecto, se podría decir también que Ghana está adoptando una respuesta basada en el desarrollo más que una respuesta humanitaria.

Esto no quita que el problema de la migración sea en sí una cuestión apremiante. Las migraciones rurales y urbanas, los conflictos entre granjeros y pastores en las zonas de transición, las repercusiones del desplazamiento en cuanto a degradación ecológica en el norte subsahariano y en el sur de



James Morrissey

Las condiciones adversas de crecimiento en las tierras altas de Etiopía proporcionan un contexto para enmarcar los esfuerzos de desarrollo exclusivamente en términos de los derechos materiales.

marzo 2014

la costa tropical, y el creciente reconocimiento de las repercusiones potenciales de la tensión ambiental y del cambio climático sobre la movilidad de la población, están todas presentes. Los desplazamientos “inducidos por” la degradación ambiental en las regiones del norte del país y en el cinturón litoral ya están mostrando el problema emergente de si los derechos de los actualmente afectados se van a proteger y de qué manera.

Sin embargo, a las cuestiones de migración y desplazamiento todavía no se las ha relacionado con la preocupación por los derechos y no existe una arquitectura de normas y de instrumentos para protegerlos que lidie con las migraciones. En el caso de las personas desplazadas a causa de desastres y riesgos naturales, éstas disponen de las provisiones estipuladas en la Ley Nacional de Gestión en casos

de Desastre de 1996, cuyo ámbito de actuación podría ampliarse en principio para cubrir a las personas desplazadas a causa de acontecimientos de evolución lenta como el cambio climático, de manera que se podrían invocar provisiones de la Organización Nacional de Gestión en casos de Desastre. Sin embargo, existen pocas pruebas de que Ghana busque implementar normas dispuestas en los Principios Rectores y aunque la ha firmado, no ha llegado a ratificar la Convención de Kampala.

Por otro lado, como miembro de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental, accede a las iniciativas migratorias regionales que apoyan unos movimientos de población relativamente libres, un mecanismo potencialmente importante dado que la tensión ambiental subsahariana se intensifica en esta región.

Conclusiones

Los historiales de migración episódica, el complejo entorno político en el que se sitúa la migración y la falta de predisposición para abordar la migración como una cuestión de política pública constituyen el telón de fondo hacia una

explicación de la reticencia de los Gobiernos a desarrollar marcos políticos que aborden de forma efectiva las actuales y futuras repercusiones de los desplazamientos de población relacionados con el cambio climático y la tensión ambiental.

La resistencia a entrar en cuestiones de política migratoria y de implantación de políticas para la migración se apoya en la reticencia de estos países –en combinación con las diferentes manifestaciones de sus débiles estructuras de gobierno– a la hora de abordar cuestiones de derechos humanos. Esto es lo que revela la reticencia de los países que han sido objeto de nuestro estudio a la hora de desarrollar marcos jurídicos y normativos que protejan los derechos de los migrantes en general y especialmente los de las personas desplazadas ambientales.

La protección de los derechos en el contexto de la tensión ambiental es apropiada básicamente en términos de **derechos materiales**, como por ejemplo la reposición de los empleos y el reasentamiento en tierras más seguras. Esto permite a los Gobiernos reconocer las necesidades materiales al mismo tiempo que subvierten los **problemas estructurales** de permitir **derechos políticos** como, por ejemplo, el empoderamiento, la toma de decisiones y la plena participación en los programas de reasentamiento.

Dada la persistente negación política de la migración y el desplazamiento como reto político y social, y la fragilidad política que media en su falta de inclinación a desarrollar respuestas sistemáticas y estructurales, resulta escasa la protección de los derechos de los desplazados por culpa del cambio en las condiciones ambientales o climáticas. Los análisis sugieren que es probable que los esfuerzos para adoptar los “Principios Rectores” sean limitados o que, en caso de que se adopten, se hará poco por implementarlos. Este problema no es fácil de resolver en el contexto del cambio climático.

Roger Zetter roger.zetter@qeh.ox.ac.uk es profesor emérito del Centro de Estudios para los Refugiados de la Universidad de Oxford. www.rsc.ox.ac.uk y James Morrissey morrissey.james1@gmail.com ha sido hasta hace poco oficial de investigación del Centro de Estudios para los Refugiados.

El estudio en el que se basa el presente artículo fue financiado por la John D and Catherine T MacArthur Foundation.

1. www.idpguidingprinciples.org/
2. <http://tinyurl.com/AU-KampalaConvention>
3. Véase los artículos de Siddiqui, p. 21 y Bose, p. 22.



El derecho relativo a los desastres

Stefanie Haumer

Las carencias en cuanto al alcance y la cobertura geográfica del Derecho Internacional vigente determinan la necesidad de nuevas leyes de intervención en caso de desastre.

También existen vacíos en la aplicación de las normas internacionales vigentes y en especial en la capacidad de las leyes nacionales para abordar las cuestiones jurídicas más comunes en las operaciones internacionales de ayuda y recuperación en situaciones de desastre.

Varios acuerdos internacionales e instrumentos de Derecho Indicativo contienen un amplio abanico de regulaciones que son relevantes durante el desastre y también después del mismo. Entre ellas se incluyen disposiciones acerca de la asistencia efectiva sobre el terreno y de la protección de las personas afectadas. Por ejemplo, la gente que migra porque se ha producido un desastre en su país de origen no queda cubierta por la Convención de 1951 en lo que respecta al estatus de refugiado. Sin embargo, se pueden encontrar provisiones aplicables en casos de desastre o tras los mismos en acuerdos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, la Convención de 1979 sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer o la Convención de 1990 sobre los Derechos del Niño.¹ Además, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias² de 1990 cubre también a los migrantes por causas climáticas que trabajen en el extranjero, aunque son pocos los estados que han ratificado este convenio.

Entre los acuerdos de derechos humanos a nivel regional más relevantes se encuentran el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981.³ Ninguno de estos tratados ni la Convención por la que se regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África de 1969 cubren a personas que hayan abandonado sus hogares por culpa de una crisis de evolución lenta o en anticipación a la misma.⁴ Lo mismo se aplica a la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984.⁵ El Acuerdo sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia de la Asociación

de Naciones de Asia Sudoriental de 2005⁶ habla sobre aspectos relacionados con los riesgos de desastre y se centra en la prevención y en la mitigación, además de en planes de preparación, respuesta de emergencia y rehabilitación.

El único instrumento que aborda de forma explícita los desastres inducidos por el cambio climático es la Convención para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África⁷ de 2012 (conocida como la Convención de Kampala), que establece que los Estados Parte están obligados a tomar medidas para proteger y asistir a las personas que se hayan desplazado internamente por culpa de desastres naturales o causados por las personas, incluido el cambio climático. Otra obligación recogida por la Convención de Kampala es que los Estados Parte deberán idear sistemas de alerta temprana en zonas de desplazamiento potencial. Con esta provisión y la obligación de los Estados de establecer e implementar estrategias de reducción del riesgo de desastres, planes de preparación y medidas de gestión en caso de desastre o emergencia, también pueden abordarse los traslados que se anticipan a estas situaciones.

Aunque no sean en sí mismos legalmente vinculantes, algunos instrumentos tienen al menos un impacto político y pueden señalar una tendencia, y tal vez incluso contribuir al establecimiento de normas de derecho consuetudinario. Entre estos instrumentos de Derecho Indicativo se incluyen los Principios rectores de los Desplazamientos Internos de 1998⁸ y el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 que se incluyó en 2005 en el informe final de la Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres.⁹ Además, los Principios de Pinheiro¹⁰ están diseñados para ofrecer orientación práctica a los Estados, a las agencias de la ONU y a la comunidad internacional sobre el mejor modo de abordar las complejas cuestiones jurídicas y técnicas que existen en torno al hogar, las tierras y la restitución de las propiedades. El objetivo de las directrices operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales¹¹ de 2011 del Comité Permanente Interagencial es complementar las ya existentes sobre estándares humanitarios en situaciones de riesgos naturales.

marzo 2014

Dentro de la Unión Europea, las Directrices de Apoyo para las Naciones Receptoras de 2012 son directrices no vinculantes que ofrecen apoyo a las naciones receptoras para los Estados que participan en la provisión de asistencia durante una emergencia grave, con el fin de complementar los acuerdos y directrices internacionales que ya existen.¹² A los Estados que no pertenecen a la UE se les anima a que tengan en cuenta las directrices cuando pidan o reciban asistencia internacional a través del Mecanismo de Protección Civil de la UE.

El objetivo de estas directrices de eliminar en la medida de lo posible cualquier obstáculo previsible para la asistencia internacional con el fin de garantizar que las operaciones de respuesta en caso de desastre se desarrollen con fluidez cubren cuatro áreas: planificación de emergencias; gestión y coordinación de emergencias sobre el terreno; logística y transporte; y cuestiones jurídicas y financieras.

El Derecho Internacional de las Intervenciones en Casos de Desastre

El propósito de las Directrices del Derecho Internacional de las Intervenciones en Casos de Desastre (IDRL, por sus siglas en inglés) de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (IFRC, por sus siglas en inglés) es ofrecer a los Estados un instrumento que les permita analizar su legislación correspondiente y llenar vacíos normativos en caso de que fuera necesario. Su objetivo es reforzar el marco jurídico para la respuesta internacional ante desastres y prepararles mejor para abordar los problemas reguladores relativos a la provisión de asistencia internacional. Estas directrices no se aplican a los conflictos armados ni a los desastres que tienen lugar durante conflictos armados, ni tampoco recomiendan ningún cambio en los acuerdos o leyes internacionales existentes.

La parte principal de estas directrices sugiere numerosas facilidades jurídicas para la entrada, así como operaciones sobre el terreno, y se centra en gran medida en la expedición de procedimientos regulares y en la reducción de las barreras jurídicas y administrativas ante una situación de desastre. Además, los Estados afectados deberían –cuando esté en su mano y en la medida de lo posible según las circunstancias– plantearse el ofrecer a los actores encargados de proveer asistencia determinados servicios (transporte y apoyo logístico, uso de edificios o de equipamiento...) sin coste alguno o a un precio reducido.

En el estudio que finalmente dio lugar al Derecho Internacional de las Intervenciones en Casos de Desastre se señalaron lagunas en cuanto al alcance y la cobertura geográfica del Derecho Internacional existente, así como también en el conocimiento y la aplicación de las normas internacionales existentes, y en especial a las que conciernen a la pregunta de si el Derecho Nacional puede abordar cuestiones jurídicas comunes en operaciones internacionales de ayuda y recuperación en situaciones de desastre.

Se está redactando una ley modelo de Derecho Internacional de las Intervenciones en Casos de Desastre para ayudar a los Estados a integrar las recomendaciones de estas directrices en sus leyes nacionales.¹³ Se pretende que esta ley modelo complemente a las directrices y sirva como herramienta de referencia y como ejemplo para los legisladores cuando desarrollen una legislación adecuada a sus circunstancias nacionales. Numerosos Estados han hecho progresos en la implementación de las recomendaciones recogidas por las directrices del Derecho Internacional de las Intervenciones en Casos de Desastre. Colombia y Mozambique han desarrollado nuevas políticas y leyes, por ejemplo.

La IFRC y el PNUD están trabajando en un proyecto conjunto para realizar estudios, comparativos y consultas acerca de los esfuerzos de varios países para reforzar el modo en que sus leyes respaldan la reducción del riesgo de desastres, especialmente a nivel comunitario y centrándose en la implementación.¹⁴ Un área en la que los marcos jurídicos efectivos serían necesarios es en la reducción del riesgo de desastres en los asentamientos informales (barriadas y barrios de chabolas), cuyos habitantes corren el riesgo de ser desplazados.

La Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja llevó a cabo en 2007 un marco estratégico para abordar las dimensiones humanitarias de la migración y del desplazamiento interno, y preparó documentos políticos entre los cuales se encontraba la Política relativa a la Migración.¹⁵ Dentro de su Estrategia 2020, la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja declaró entre sus objetivos los siguientes: proporcionar servicios de asistencia y protección a migrantes vulnerables; reforzar la capacidad de recuperación de la comunidad de acogida y de los migrantes a través de la seguridad económica, la recuperación y la inclusión social en las comunidades autóctonas; hacer que el acceso a los servicios sanitarios, psicosociales y

sociales sea más equitativo; sensibilizarnos con el tratamiento de cuestiones medioambientales, en especial de los factores de atracción como la escasez de recursos y el cambio climático; promover la inclusión social y encargarse de la reintegración de los migrantes que elijan regresar; combatir la xenofobia, el estigma, la discriminación y la violencia (incluida la violencia de género, la trata de personas y el contrabando) hacia los migrantes.

Lagunas y problemas prácticos para las personas desplazadas

Los desplazamientos inducidos por desastres a gran escala pueden ser al mismo tiempo causa y consecuencia de injusticias sociales mayores. Las organizaciones humanitarias y otros actores de ayuda –incluidos los Estados– que operan en el contexto de los desastres se enfrentan con un amplio abanico de problemas prácticos que surgen en parte debido a lagunas en la legislación vigente. Además, hay problemas que afectan a refugiados y a desplazados internos independientemente de cuál fuese su razón para migrar, aunque esta razón a menudo fuera una crisis, o un desastre y sus consecuencias.

Diversos aspectos contribuyen a las lagunas en la protección de los migrantes. En primer lugar, los instrumentos existentes a menudo no son legalmente vinculantes y el Derecho Indicativo sólo puede utilizarse como herramienta de defensa. Las normativas vinculantes pueden no estar ratificadas por Estados cruciales o que su cumplimiento no esté monitorizado por un organismo independiente. Además, los acuerdos específicos no prevén un instrumento concreto para que los particulares puedan reclamar sus derechos de forma efectiva o para que las personas afectadas sin medios para reclamar, lo hagan. De manera que la existencia de un instrumento jurídico no conlleva de forma automática una protección de los derechos que protege.

Estos instrumentos para otorgar determinados derechos a aquellas personas que se encuentran en situaciones excepcionales se diseñan de forma estricta. Como consecuencia, las personas podrían no reunir los criterios recogidos en las diversas convenciones –especialmente sobre las razones reconocidas para el traslado– y por tanto podrían no cumplir los requisitos para beneficiarse de la protección. Esto es así, por ejemplo, para aquellas personas que no migran debido a un desastre agudo –lo que, según algunas convenciones, constituye una razón– sino a causa de una crisis de evolución lenta. Además, las personas que

se trasladan de forma voluntaria para evitar las consecuencias de (otras) sequías prolongadas no están protegidas porque no reúnen los criterios de los instrumentos legales pertinentes. Al mismo tiempo, las leyes y reglamentos son sólo una de las herramientas de apoyo de la reducción del riesgo de desastres: la eficacia de las leyes depende de que se lleve a cabo una buena implementación.

Hay varios problemas (fácticos) que probablemente no podrán resolverse (legalmente). Así que la atención no debería centrarse sólo en nuevas regulaciones sino en la implementación real y el cumplimiento de las que ya existen. La creación de un marco jurídico específico que se aplique a la migración por causas medioambientales no deberá verse como la respuesta a los desplazamientos relacionados con el clima, especialmente si no va acompañado de la voluntad política de implementar este nuevo instrumento y hacer que se cumpla.

Stefanie Haumer HaumerS@drk.de trabaja como asesora jurídica en Derecho Internacional Humanitario para Cruz Roja Alemania. www.drk.de Las opiniones vertidas en el presente artículo son las de la autora y no necesariamente reflejan las de Cruz Roja Alemania.

1. www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm
www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm
www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm
www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/CDN_06.pdf
2. www2.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm
3. www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf
www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm
www.acnur.org/biblioteca/pdf/1297.pdf?view=1
4. <http://tinyurl.com/OUA-Africa>
5. www.unhcr.org/refworld/doc/3ae6b36c.html
6. www.aseansec.org/17579.htm
7. <http://tinyurl.com/convencion-kampala>
8. www.acnur.es/PDF/0022_20120416132756.pdf
9. www.comunidadandina.org/predecan/doc/ext/hyogo.pdf
10. <http://2001-2009.state.gov/documents/organization/99774.pdf>
11. <http://tinyurl.com/IASC-directrices>
12. http://ec.europa.eu/echo/files/about/COMM_PDF_SWD%2020120169_F_EN_.pdf
13. www.ifrc.org/PageFiles/88609/Pilot%20Model%20Act%20on%20IDRL%20%28English%29.pdf
14. www.ifrc.org/es/introduccion/derecho-desastres/informacion-sobre-las-normas-sobre-desastres/la-legislacion-para-la-reduccion-del-riesgo-de-desastres/law--drr/
15. www.ifrc.org/PageFiles/89395/Migration%20Policy_SP.pdf

marzo 2014

Sobre las políticas de hospitalidad y hostilidad en Argentina

Irene Duffard Evangelista

Tras el terremoto de Haití de 2010 la Unión de Naciones Suramericanas¹ se comprometió a recibir en sus países a la población haitiana que lo necesitara. La motivación de migrar está vinculada a la esperanza de mejorar sus vidas en un contexto donde las posibilidades y oportunidades han sido destruidas por el terremoto. Según las entrevistas a la población haitiana en Buenos Aires: "luego del terremoto no quedó nada...".

Para Argentina, recibir a la población haitiana por "razones humanitarias", no necesitó de ninguna normativa o cláusula específica ya que (a diferencia de otros países como Brasil o Chile)² en la propia Ley de Migraciones N° 25.871 se contempló este supuesto. En la ley no se establecía criterio o tiempo de vigencia, sin embargo a partir de noviembre del 2012 la población haitiana comenzó a notar dificultades para poder apelar a este estado de protección y en 2013 era casi imposible reclamar derechos por esta categoría. Igual sucede en otros países como Brasil, Chile o Ecuador quienes están endureciendo nuevamente sus políticas migratorias hacia esta población.

Para este grupo poblacional la Argentina difícilmente hubiera sido un destino migratorio si no fuera por la facilidad que presentaba a su ingreso y la gratuidad de los estudios universitarios. Sin embargo, los haitianos en Argentina se enfrentan a problemas

en el trabajo, la vivienda, la documentación, la educación, la cultura y la discriminación, a pesar del compromiso de la ley con el objetivo de promover la inserción y la integración en la sociedad argentina de las personas admitidas como inmigrantes³ y el llamamiento a todas las jurisdicciones del Estado a favorecer las iniciativas tendientes a la integración de los extranjeros en su comunidad de residencia

En principio, tanto para el Estado como para la sociedad, "dejar entrar" a los migrantes a su país significa hacerse responsable de esas personas, de su alimentación, vivienda y asistencia psicológica. Y la pregunta que acontece es ¿cómo puede ese otro ser recibido, incluido e integrado a la sociedad receptora luego de haber pasado por un acontecimiento histórico traumático, con políticas de hospitalidad y no políticas hostiles al "otro"?

Irene Duffard Evangelista ireduffard@yahoo.com.ar
es Investigadora en la Fundación Comisión
Católica Argentina de Migraciones.
<http://migracionesfccam.org.ar>

1. www.unasursg.org
2. www.csa-csi.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6933&Itemid=258&lang=es
3. Ley de migraciones N° 25. 871 artículo 3º punto e) y h)

Reducción del riesgo de desastres y movilidad

Patrice Quesada

Nos enfrentamos a una compleja relación entre la movilidad, el riesgo y los desastres. Cuando las personas huyen, pueden salvar sus vidas y en ocasiones algunos de sus bienes, pero también pueden exponerse a nuevos riesgos, por ejemplo, cuando terminan en albergues temporales hacinados. Al mismo tiempo, carecer de la capacidad para desplazarse bajo circunstancias extremas es en sí misma una grave causa de vulnerabilidad. También es evidente que la movilidad puede ser utilizada como una estrategia preventiva; la migración laboral, por ejemplo, puede ayudar a diversificar los ingresos del hogar, fortaleciendo así la capacidad de resiliencia frente a un desastre.

Sin embargo, hasta ahora se ha prestado poca atención al complejo papel que desempeña la movilidad humana en la apertura de nuevas oportunidades de subsistencia, al igual que la gestión de la vulnerabilidad y el riesgo. En este contexto, ¿cómo podemos asegurarnos de que no sólo estamos invirtiendo en una respuesta humanitaria

reactiva sino que también estamos trabajando para disminuir e incluso para evitar la migración forzada a través de medidas de reducción del riesgo de desastres?

Un paso esencial para el avance en las medidas de reducción de riesgo a nivel local es definir los indicadores de vulnerabilidad y resiliencia basados en la movilidad que puedan contribuir a medir y reducir las pérdidas humanas y económicas causadas por los desastres. En el proceso de identificación de indicadores de riesgo y relacionados con la movilidad han surgido varias cuestiones que requerirán especial atención por parte de la comunidad que se ocupa de la reducción del riesgo de desastres en las próximas décadas. Estas incluyen:

- gestionar los procesos de urbanización y, en particular, los movimientos de población desde las zonas rurales a las urbanas, para evitar la creación de nuevos riesgos

- facilitar y gestionar la migración al interior de las zonas rurales para fortalecer los medios de vida y permitir la gestión sostenible de ecosistemas frágiles (por ejemplo, comunidades de pastores)
- identificar las buenas prácticas para mejorar los esfuerzos de reubicación planificada con el fin de reducir la exposición a los peligros naturales y al cambio del medio ambiente (por ejemplo, las comunidades de los pequeños Estados insulares en desarrollo)
- mejorar la asistencia y protección de las poblaciones vulnerables (por ejemplo, migrantes en situaciones de crisis y poblaciones atrapadas).

El Marco de Acción de Hyogo es el principal marco internacional para la reducción del riesgo.¹ Las negociaciones para elaborar su sucesor en 2015 ofrecen

un buen impulso para el desarrollo de herramientas que tengan en cuenta los costos y beneficios socioeconómicos de la movilidad desde una perspectiva de reducción de riesgos, y que garanticen el reconocimiento de la movilidad como un componente esencial del discurso de reducción del riesgo de desastres.

Patrice Quesada pquesada@iom.int es Oficial de Transición y Recuperación de la Organización Internacional para las Migraciones. www.iom.int

Este artículo ha sido elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. Para obtener más información sobre el trabajo de la OIM en RRD, consulte www.iom.int/cms/drr-compendium

1. www.unisdr.org/files/1037_finalreportwcdspanish1.pdf

El gobierno global de la migración a causa de las crisis

Alexander Betts

No existe ningún marco de gobierno global coherente o unificado para las diferentes áreas que han sido incluidas bajo el paraguas del concepto de migración a causa de las crisis. Esto no quiere decir que sea necesario que se creen nuevas instituciones cuando surjan nuevos retos o etiquetas. Abordar las nuevas lagunas de protección como aquellas relacionadas con la migración a causa de las crisis requiere creatividad a la hora mejorar el funcionamiento de las instituciones existentes mediante la implementación, la institucionalización y los acuerdos internacionales.

Dado que existen importantes lagunas en la protección de los diferentes colectivos de migrantes vulnerables afectados por las crisis, ¿hasta que punto es necesario que las nuevas instituciones internacionales las aborden? Como alternativa, ¿sería realista creer que las normas y las organizaciones internacionales ya existentes podrían adaptarse o amoldarse para solucionar dichas lagunas y abordar los retos que van surgiendo sin necesidad de realizar una reforma de raíz? Dos sencillos conceptos –“régimen complejo” y “régimen adaptado”– pueden ayudarnos a pensar de qué manera pueden adaptarse las instituciones ya existentes a los nuevos retos.

Régimen complejo

El concepto de “régimen complejo” hace referencia a que las instituciones podrían estar anidadas (como parte de un marco más amplio), ser paralelas (con obligaciones en áreas similares) y superpuestas (con múltiples instituciones con autoridad sobre la misma cuestión).¹ Este concepto intenta explicar el modo en que las instituciones internacionales han proliferado y destaca una forma en que una

cuestión puede ser manejada por un número dispar de instituciones. Esto resulta especialmente útil para entender cómo “nuevas” y emergentes áreas están implícitamente sujetas a la gobernanza de múltiples instituciones superpuestas. De hecho, el régimen complejo para la migración a causa de las crisis se aplicaría a instituciones de numerosos campos políticos: migración, derechos humanos, desarrollo, seguridad, gobernanza y humanitarismo.²

Identificar un régimen complejo conlleva multitud de implicaciones políticas públicas a nivel internacional. Primero porque da lugar al reconocimiento de **formas de gobierno implícitas**. En segundo lugar, porque destaca el modo en que algunas áreas políticas pueden estar siendo gobernadas de forma simultánea por múltiples regímenes de modo que al final **se solapen o acabe habiendo lagunas**. En tercer lugar, en los casos en que haya lagunas o superposiciones, éstas podrían constituir **un argumento a favor de mejorar los mecanismos de coordinación**. Éstos y otros retos serán los que probablemente caractericen la gobernanza de la migración a causa de las crisis

marzo 2014

dentro de la que –con excepción del campo relativo a los refugiados– ninguna organización o régimen internacional disfruta de facto de la condición de liderazgo exclusivo. Muchas de las áreas constitutivas de la migración a causa de las crisis se caracterizan a nivel organizativo por respuestas ad hoc; es decir, que dejando de lado la protección para refugiados aplicada a los que huyen de la persecución del Estado, las respuestas a la migración a causa de las crisis son muy inconsistentes.

Cada una de las áreas incluidas bajo el paraguas de la migración a causa de las crisis –desplazamientos transfronterizos provocados por graves privaciones de los derechos humanos que caen fuera de la interpretación predominante del concepto de “persecución” (o lo que yo suelo llamar “migración de supervivencia”³), poblaciones “atrapadas” o inmobilizadas involuntariamente, traslados anticipatorios y “migración mixta”– están sujetas a diferentes estructuras de gobierno implícitas. En algunos casos estas estructuras se adaptarán –o dispondrán de potencial para adaptarse– para abordar las “lagunas” oficiales. La migración de supervivencia, por ejemplo, se rige por el régimen de los refugiados, el marco de derechos humanos, la respuesta humanitaria así como redes emergentes como la Iniciativa Nansen. A la hora de reconocer regímenes complejos implícitos, necesitamos valorar hasta qué punto las formas de gobernanza existentes pueden rellenar estos vacíos.

Régimen adaptado

El concepto de “régimen adaptado” ayuda a responder a la pregunta. Destaca el modo en que un régimen puede adaptarse al nivel nacional de implementación, aun en ausencia de adaptación a los niveles de negociación o institucionalización internacional. Este concepto es particularmente importante en un mundo en el que están surgiendo nuevos problemas y retos pero en el que las instituciones oficiales se crean mucho más lentamente. A medida que van surgiendo problemas que no entran dentro del alcance de un régimen en el momento de su creación, las normas y las organizaciones pueden adaptarse (aun sin una renegociación oficial) no sólo mediante una negociación internacional o a través de la institucionalización sino también a nivel de implementación mediante el “régimen adaptado”. Dicho cambio institucional no sólo se produce a lo largo del tiempo sino que puede tener diferentes manifestaciones nacionales simultáneas.

Los últimos casos de respuesta de gobernanza son ejemplos de si los regímenes complejos existentes

pueden responder (y en qué medida) a los diferentes subelementos de la migración a causa de las crisis, y hasta qué punto los regímenes adaptados han tenido lugar dentro de las diferentes áreas: migración de supervivencia en el Cuerno de África en 2011, migrantes varados en Libia en 2011, y la combinación de la migración mixta, los traslados anticipatorios, y la migración de supervivencia en Zimbabue entre 2006 y 2011. Cada caso revela que en algunas áreas las instituciones existentes están funcionando para abordar aspectos de la migración a causa de las crisis pero que puede hacerse mucho más para mejorar su funcionamiento.

En el caso de los desplazamientos debidos a la sequía y la hambruna en el Cuerno de África en 2011, la capacidad de relacionar la migración a causa de las crisis con el régimen de refugiados –debido a la naturaleza de la legislación y la política sobre los refugiados en Kenia y Etiopía– supuso que los migrantes a causa de las crisis pudieron caer bajo el mandato de ACNUR y por tanto los somalíes exiliados recibieron protección aunque no eran refugiados. Aunque se permitió amoldar el régimen de refugiado para incluir a aquellos que huían de la sequía y la hambruna, se deterioró el concepto hasta el punto casi de quebrarlo e incluso llevó a proponer la creación de “refugios seguros” en Somalia como una alternativa a los éxodos internos.

En Libia en 2011, la situación de los trabajadores migratorios varados supuso un reto para la gobernanza que en gran medida quedó fuera de las respuestas institucionales establecidas. Sin embargo, aunque se basó en una respuesta ad hoc, la cooperación de ACNUR y la OIM en la Célula de Evacuación Humanitaria en Ginebra constituyó una fiable fuente de futuras buenas prácticas para abordar las necesidades humanitarias de los trabajadores migratorios varados. Tanto los migrantes libios como los extranjeros huían de la inestabilidad política mientras que su condición exacta seguía siendo ambigua en ausencia de una determinación sobre su condición de refugiados. No obstante, fueron inscritos en un registro y se les proporcionó protección temporal de facto en las fronteras egipcias y tunecinas.

El relativamente limitado número de personas que intentaba cruzar el Mediterráneo para llegar a Europa como consecuencia del conflicto provocó tensiones políticas sobre el reparto de las cargas con la Unión Europea (UE) e hizo que surgieran problemas con el Acuerdo de Schengen sobre la libertad de movimiento dentro de la UE. En teoría, la gobernanza regional en Europa debería haber ofrecido protección

temporal a la gente que se exiliaba de Libia y también haber compartido las cargas relacionadas con su protección. Pero en la práctica las divisiones políticas imposibilitaron su implementación.

El período comprendido entre 2006 y 2011 se caracterizó en Zimbabue por una forma de “migración mixta” desde el momento en que los éxodos implicaban una compleja variedad de motivos y circunstancias, y también incluía un número importante de traslados anticipatorios mediante los que grandes cifras de personas se marcharon antes de las elecciones de 2008 para anticiparse a la grave violencia. Muchas de las personas que se exiliaron podían ser clasificadas también como “migrantes por supervivencia”, y se quedaron fuera del marco de la Convención de 1951 y, sin embargo, también huían de graves privaciones de los derechos humanos y necesitaban protección internacional.

La vecina Sudáfrica permitió a todos los zimbabuenses el acceso mediante “permisos de

solicitud de asilo”, y les dejaron autoestablecerse con derecho al trabajo mientras estaba pendiente la evaluación de su solicitud de asilo. Sin embargo, hasta 2009 la tasa de reconocimiento de los refugiados para los zimbabuenses era extremadamente baja y una vez que el proceso de determinación de la condición de refugiado se hubo completado, quedaron expuestos a sufrir arrestos, detenciones y deportaciones. Después de abril de 2009 se realizaron algunos intentos de adaptar la política y su aplicación a la legislación existente. Se sometió a debate la posibilidad de aplicar una definición de “refugiado” más amplia como la que contenía la Convención de la OUA sobre el Estatuto de los Refugiados que cubría acontecimientos que “perturbaban o alteraran gravemente el orden público” en el país de origen.

La protección de los zimbabuenses en Sudáfrica ha caído en los huecos entre diferentes mandatos de diferentes organizaciones internacionales. ACNUR ha considerado de forma firme que muchos zimbabuenses no eran refugiados; sólo el hecho de



Migrantes y solicitantes de asilo en el refugio para hombres «Yo creo en la Iglesia de Jesús», en la ciudad fronteriza sudafricana de Musina haciendo cola para una comida caliente gratis, proporcionada por el ACNUR.

marzo 2014

que se haya concedido permisos de solicitud de asilo a todos aquellos que lo solicitaron ha puesto a los zimbabuenses al alcance del mandato de ACNUR. Las fuentes de protección más relevantes para muchos zimbabuenses han sido las ONG locales, organizaciones parroquiales y organizaciones de la diáspora. Las estrategias de autoprotección basadas en la comunidad han llenado algunos de los vacíos dejados por la ausencia de respuestas nacionales o internacionales adecuadas.

En resumen, el caso del Cuerno de África nos muestra cómo, cuando existe un enlace a una legislación nacional sobre refugiados, el régimen de refugiado puede amoldarse para rellenar dichos vacíos. Por contra, el caso de Libia destaca cómo el reto de los trabajadores migratorios varados o atrapados ha requerido crear nuevas respuestas. Y el caso zimbabuense nos mostró cómo, cuando las instituciones existentes no consiguen adaptarse en mucho tiempo a los complejos movimientos de la migración mixta, diversas estructuras

extraoficiales y mecanismos de autoprotección basados en la comunidad llenan algunos de estos vacíos.

Política

Estos casos destacan la variabilidad que existe en la adecuación de las instituciones existentes en relación a los retos que suponen los diferentes aspectos de la migración a causa de las crisis. En algunas zonas, las estructuras de gobierno existentes abordan de manera adecuada los retos humanitarios. En otras, las estructuras teóricamente existen pero en la práctica hay problemas en su implementación. Y en otras, existen vacíos que hay que llenar.

Una característica analítica clave de muchos "nuevos" problemas transfronterizos que van surgiendo y que requieren cooperación internacional es que están relacionados con el alcance (aunque de pasada) del conjunto de normas y organizaciones que ya existen, aun cuando dicha relación no sea explícita. La migración a causa de las crisis es una de esas áreas que se encuentran implícitamente integradas dentro de un conjunto de instituciones preexistentes. Ante tal situación, tiene sentido comenzar con el principio de hacer que las instituciones existentes

funcionen mejor. A nivel de **implementación**, existe un abanico de normas y estructuras que han sido firmadas y ratificadas por los Estados aun cuando no siempre hayan sido totalmente implementadas. Además, los Estados han firmado y ratificado normas de derechos humanos, lo que debería tener una gran implicación en cómo deberían responder a la migración a causa de las crisis.

A nivel de **institucionalización**, hay medios que podrían servir para hacer que las normas o prácticas se incorporasen mejor a los marcos jurídicos y políticos. Por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias tiene implicaciones potenciales para los derechos de los trabajadores migratorios en el contexto de las crisis.

A nivel de **acuerdos internacionales**, una vez agotada la posibilidad de mejorar las instituciones existentes, la reforma de los acuerdos internacionales no necesariamente implicará la creación de nuevos tratados u organizaciones. Por el contrario, podría implicar procesos de consolidación de las normas y procesos de coordinación existentes en relación con las instituciones que ya han sido creadas. Los marcos de Derecho incipiente pueden proporcionar un medio de ofrecer una consolidación autoritativa y aplicada de los estándares normativos y jurídicos preexistentes. De modo similar, cuando las áreas problemáticas se encuentran integradas dentro de marcos organizativos, crear mejores estructuras de coordinación podría ayudar a llenar los vacíos.

El marco de gobernanza global existente para la migración a causa de las crisis puede entenderse como un régimen complejo que existe a nivel global en lo que se refiere al abanico de normas y organizaciones internacionales de actual y potencial relevancia a la hora de abordar la migración a causa de las crisis. Pero también existe a nivel práctico, donde la implementación del régimen complejo puede tener diferentes manifestaciones en relación a diferentes crisis en diferentes lugares.

Alexander Betts alexander.betts@qeh.ox.ac.uk es profesor adjunto especializado en Estudios para los refugiados y Migraciones forzadas en el Centro de Estudios para los Refugiados. www.rsc.ox.ac.uk

1. Alter, K J y Meunier, S. (2009) 'The Politics of International Regime Complexity', *Perspectives on Politics* ("La política del régimen complejo internacional", *Perspectivas sobre política*) 7(1): 13-24.
2. Véase el artículo de Jane McAdam, página 10.
3. Betts, A (2013) *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement* (La migración de supervivencia: la gobernanza fallida y la crisis del desplazamiento) Cornell University Press.



Proyecto Migración a Causa de las Crisis

Algunos de los artículos de este número de RMF se basan en productos del Proyecto Migración a Causa de las Crisis del Instituto para el Estudio de la Migración Internacional. La lista completa de los resultados del proyecto hasta la fecha es el siguiente:

Setting the scene: migration implications of humanitarian crises

Susan Martin, Sanjula Weerasinghe y Abbie Taylor*

Conceptualizing 'crisis migration': a theoretical perspective

Jane McAdam*

Rising waters, broken lives: experience from Pakistan and Colombia floods suggests new approaches are needed

Alice Thomas*

Recurrent acute disasters, crisis migration: Haiti has had it all

Elizabeth Ferris*

Environmental processes, political conflict and migration: a Somali case study

Anna Lindley*

Environmental stress, displacement and the challenge of rights protection

Roger Zetter y James Morrissey*

Intractability and change in crisis migration: North Koreans in China and Burmese in Thailand

W Courtland Robinson*

Criminal violence, displacement, and migration in Mexico and Central America

Sebastián Albuja*

Chernobyl & Fukushima-Daiichi: consequences and lessons learned

Silva Meybatyan

Health crises and migration

Michael Edelstein, Khalid Koser y David L Heymann*

Community relocations: the Arctic and South Pacific

Robin Bronen*

'Trapped' populations: controls on mobility at times of crises

Michael Collyer y Richard Black*

Protecting non-citizens in situations of conflict, violence, and disaster

Khalid Koser*

Human trafficking and smuggling in the time of humanitarian crises

Elżbieta M Goździak y Alissa Walter

Flight to the cities: urban options and adaptations

Patricia Weiss Fagen*

Policy adrift: the challenge of mixed migration by sea

Judith Kumin*

Lessons learned from the development of the Guiding Principles on Internal Displacement

Roberta Cohen

Enhancing adaptation options and managing human mobility in the context of climate change

Koko Warner y Tamer Afifi*

Disaster Law

Stefanie Haumer

The Hyogo Framework, disaster risk reduction and mobility

IOM con UNISDR

Crisis migration: Housing, Land and Property (HLP) rights: disaster, conflict and climate change

Scott Leckie

Something old and something new: resettlement in the twenty-first century

Anthony Oliver-Smith y Alex de Sherbinin*

The global governance of crisis migration

Alexander Betts*

* Estos documentos aparecen en el volumen *Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses* (Crisis humanitarias y migración: causas, consecuencias y respuestas) publicado por Routledge en mayo de 2014

marzo 2014

Las nuevas convenciones de la Organización de los Estados Americanos para proteger a los desplazados internos contra el racismo y la discriminación.

Maria Beatriz Nogueira

Dos nuevas convenciones aprobadas en 2013 podrían ofrecer una mayor protección a colectivos vulnerables en las Américas, entre ellos los desplazados internos.

La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó el 6 de junio de 2013 dos nuevos instrumentos jurídicos internacionales: la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (la Convención antirracismo), y la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (Convención antidiscriminación). Esta última abarca principalmente la protección de colectivos vulnerables y presenta formulaciones innovadoras que benefician de forma específica a los desplazados internos de la región.

Desde siempre ha habido una extendida discriminación racial y racismo contra los desplazados internos en las Américas. Se ha venido documentando a lo largo de las dos últimas décadas de numerosas formas, entre ellas informes de Human Rights Watch, de los Relatores Especiales de la OEA y de los Representantes del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos Francis Deng y Walter Kälin,¹ así como en conferencias

como el Seminario Regional sobre Desplazamiento Interno en las Américas² que se celebró en 2004.

Según la nueva Convención Antidiscriminación:

Discriminación es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes.

La discriminación puede estar basada en motivos de nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, idioma, religión, identidad cultural, opiniones políticas o de cualquier otra naturaleza, origen social, posición socioeconómica, nivel de educación, condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno, discapacidad, característica genética, condición de salud mental o física, incluyendo infectocontagiosa, psíquica incapacitante o cualquier otra.³ [énfasis añadido]

Ningún otro tratado de Derecho Internacional tiene una noción más inclusiva del significado y alcance del principio de no discriminación que la que presenta esta Convención. Mientras que otros tratados de derechos humanos han tenido que depender de interpretaciones del principio que poco a poco han ido abarcando la protección de determinados colectivos, la Convención de la OEA ha incorporado avances doctrinales y jurisprudenciales en su propia definición.

Los desplazados internos se incluyen ahora entre las categorías de las personas más vulnerables ante la discriminación, con una mayor oportunidad de que se resuelvan a su favor sus demandas contra las prácticas discriminatorias. Las obligaciones del Estado descritas en la Convención van desde la prevención, la eliminación y el castigo de todo tipo de prácticas discriminatorias a la adopción de leyes específicas y a la implementación de políticas públicas para promover la igualdad en el trato y de

En 2011 el Grupo de Trabajo sobre una propuesta de Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia decidió dividir el borrador en dos convenciones diferentes: una que se centrara en el racismo, y la otra, en otras formas de discriminación e intolerancia. Esta decisión fue motivada en un principio por el reconocimiento de que algunos Estados tendrían dificultades para implementar una convención que abarcara totalmente todas estas cuestiones debido a su postura jurídica interna con respecto a la orientación sexual y la identidad de género. El Grupo de Trabajo aprovechó después la oportunidad de hacer de la Convención Antidiscriminación una pionera: la primera en reconocer de forma explícita el aumento repentino de delitos motivados por prejuicios basados en la orientación sexual y en prohibir la discriminación basada en ella.

oportunidades. Son de especial importancia para los desplazados internos que el acceso a la vivienda, el empleo, la participación en organizaciones profesionales, la educación, la formación, la protección social, la actividad económica y los servicios públicos no puedan estar sujetos a ninguna forma de restricción o reducción de los derechos basada en la discriminación y la intolerancia.

La Convención Antidiscriminación prevé la supervisión judicial por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, una vez que la Convención haya entrado en vigor, se establecerá un Comité Interamericano para la Prevención y la Eliminación del Racismo, la Discriminación Racial y Todas las Formas de Discriminación e Intolerancia para que se supervise la implementación de la Convención.

La Convención también podría constituir un importante instrumento para facilitar soluciones duraderas a las crisis de desplazamiento interno en la región. Aun después de una repatriación voluntaria o de que se produzca su integración a nivel local, los desplazados internos podrían tener que seguir enfrentándose a la discriminación en forma de restricciones al acceso a servicios de carácter público y a los recortes de derechos relacionados con el empleo, la subsistencia y la participación política.⁴

Todas estas formas de discriminación se encuentran expresamente prohibidas en la Convención. La Convención puede ayudar también en situaciones de discriminación contra los desplazados internos que pertenezcan además a otros colectivos vulnerables, como es el caso de los portadores de VIH.

Sólo son necesarias dos ratificaciones para que la Convención Antidiscriminación entre en vigor. En septiembre de 2013 Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay ya habían firmado la Convención pero ninguno la ha ratificado todavía.

Maria Beatriz Nogueira *mb_nogueira@yahoo.com* es doctoranda en Relaciones Internacionales en la Universidad de Brasilia.

1. Véase www.brookings.edu/about/projects/idp/un-mandate/francis-deng y www.brookings.edu/about/projects/idp/un-mandate/walter-kalin
2. www.brookings.edu/fp/projects/idp/conferences/MexReportSpanish.pdf
3. Artículo 1. Texto completo en <http://tinyurl.com/OAS-Discrimination-Conv-es>
4. A/HRC/13/21/Add.4. Consejo de Derechos Humanos, *Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Walter Kälin: Framework for Durable Solutions for Internally Displaced Persons* (Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin: marco de soluciones duraderas para las personas desplazadas internas), 29 de diciembre de 2009.

El potencial de la ley contra la discriminación racial en Myanmar

Nathan Willis

La discriminación por razones étnicas ha alimentado la violencia y los desplazamientos dentro de Myanmar, en especial en lo que respecta a los miembros de la etnia Rohingya, “decenas de miles” de los cuales se exiliaron sólo en 2013.

Al amparo del nuevo marco constitucional de Myanmar, y con una reforma legislativa en proceso, parece oportuno considerar si una ley específica contra la discriminación racial podría ayudar a abordar el arraigado problema de la discriminación por razones étnicas y por tanto reducir las tensiones entre etnias, la violencia y los desplazamientos.¹

La Constitución de Myanmar (Artículo 348) estipula que: “La Unión no deberá discriminar [sic] a ningún ciudadano de la República de la Unión de Myanmar por razones de raza, nacimiento, religión, posición oficial, condición, cultura, sexo y patrimonio”². La determinación de la ciudadanía está prescrita por

ley, en la actualidad por la Ley de la Ciudadanía de 1982 que reconoce a 135 grupos étnicos como “razas nacionales” pero que no incluye a la etnia Rohingya denegando, por tanto, la ciudadanía a los miembros de este colectivo étnico. La falta de reconocimiento de la ciudadanía a la luz del Artículo 348 también deniega la protección contra la discriminación amparada en la Constitución.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD, por sus siglas en inglés)³ aboga por la promoción del “respeto universal y la observación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales para

marzo 2014

todos, sin distinción por razón de raza, sexo, lengua o religión” y también defiende que “no existe ninguna justificación para la discriminación por cuestión de raza en ningún lugar, ni en la teoría ni en la práctica”. La Convención exige a los Estados Parte que “tomen medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales, nacionales y locales y para enmendar, rescindir o anular cualquier ley o normativa que tenga como consecuencia la creación o la perpetuación de la discriminación racial en donde ya exista”.

Debemos reconocer que ningún Estado es inmune al racismo,

por lo que los legisladores deben tomarse en serio la necesidad de consagrar una respuesta legislativa. Aunque en Australia las tensiones raciales en relación a los pueblos indígenas australianos no están al mismo nivel que en Myanmar con respecto al grupo étnico Rohingya, sus políticas respecto a su población indígena alguna vez que otra le han traído mala reputación. Australia ratificó la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial en 1975 mediante su Ley contra la Discriminación Racial. Aunque dicha legislación no constituya una panacea contra este problema, al menos sí representa el reconocimiento por parte del Estado de que existe y de que requiere una solución, y la legislación ha demostrado ser de utilidad como mecanismo legal para reparar los problemas de racismo allá donde surjan.

En Myanmar, algunos han requerido al Comité para el Estado de Derecho y la Tranquilidad (RLTC, por sus siglas en inglés) –dirigido por Daw Aung San Suu Kyi– que valore la cuestión de la Ley de Ciudadanía. El informe de 31 de julio de 2013 del Comité incluye la recomendación de que los Estados “deberían aspirar [sic] a un tipo de paz que permita a las personas y a las distintas nacionalidades



Una mujer expresa su frustración acerca de las condiciones de vida y la vida en general, desde que se vieron obligados a huir de su hogar en Set Yone Su, estado de Rakhine, durante la violencia en octubre de 2012. Cuenta como personas armadas obligaron a todos en su pueblo a huir antes de quemar sus casas y saquear sus pertenencias.

étnicas vivir y trabajar bajo la protección de la ley para que puedan vivir de forma segura y con tranquilidad⁴⁴. Es posible que la Ley de Ciudadanía pueda reformarse o que llegue a enmendarse la Constitución. Parece razonable sugerir que el Comité para el Estado de Derecho y la Tranquilidad debería considerar también el recomendar, como una forma de desarrollo paralelo, que se ratifique la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial mediante una Ley contra la Discriminación Racial. Además, podría requerirse que las enmiendas a la Constitución de Myanmar otorguen a las autoridades pertinentes poder para ratificar convenciones internacionales.

Nathan Willis nathan.willis@scu.edu.au es doctorando en la Southern Cross University, Australia, y trabajó en Myanmar.

1. www.trust.org/item/20130912101837-el6ym Véase también *Revista Migraciones Forzadas* n° 30 sobre “Los desplazados de Birmania” www.fmreview.org/es/birmania.htm 2008
2. <http://tinyurl.com/Myanmar-Constitution-2008>
3. <http://tinyurl.com/ICERD-fr-es>
4. Comité para el Estado de Derecho y la Tranquilidad, Myanmar, “Informe del Comité para el Estado de Derecho y la Tranquilidad” (31 de julio de 2013).

Cómo trasladar las normas educativas globales a contextos locales

Carine Allaf, Tzvetomira Laub y Arianna Sloat

Las normas globales como las Normas Mínimas para la Educación en Emergencias deberían aplicarse a nivel local y para eso es necesario un proceso de contextualización concienzudo y comprometido.

Las Normas Mínimas de la Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE, por sus siglas en inglés) expresan con claridad el nivel mínimo de calidad educativa y de acceso a la misma en situaciones de emergencia y manifiestan su compromiso de que todos los niños, jóvenes y adultos tengan derecho a una educación segura, de buena calidad y relevante incluso en las circunstancias más extremas, entre ellas las de desplazamiento forzado.¹

En la práctica, dado que las normas están redactadas en términos genéricos, es necesario contextualizarlas en una situación determinada. Se trata de “traducir” y adaptar las normas globales para hacer que su contenido sea apropiado y significativo para dichas circunstancias. Por ejemplo, la orientación global sobre la ratio profesor-estudiante es que “deberán contratarse suficientes profesores como para garantizar una ratio profesor-estudiante adecuada”; la ratio profesor-estudiante adecuada para una escuela de un campo de refugiados puede ser muy diferente en contextos de desplazamiento a largo plazo y en escuelas en comunidades recientemente desplazadas.

La contextualización informal puede darse cuando los usuarios revisan, adaptan, seleccionan secciones y adaptan la guía a sus necesidades particulares. La contextualización oficial, sin embargo, es un proceso grupal colaborativo para desarrollar un conjunto de normas contextualizadas de las que participen todos los principales interesados en acciones educativas humanitarias en un contexto determinado. El resultado se registra y se comparte ampliamente, poniéndolo a disposición de todos los compañeros que se dedican a la educación para que puedan emplearlo en ese contexto.

Dicho proceso colaborativo y de consulta también ayuda a construir una comunidad sólida de profesionales y legisladores en el país y ofrece la oportunidad de escuchar las opiniones ocultas y los puntos de vista de, por ejemplo, profesores y padres refugiados o de la comunidad de acogida que anteriormente hubiesen quedado excluidos de actividades similares. Este enfoque puede ayudar a empoderar a los sectores de población

afectados para que puedan reclamar su derecho a la educación en situaciones de emergencia y reforzar la responsabilidad de los garantes de los derechos de cumplir con sus obligaciones.

Sri Lanka y Etiopía

Tanto en Sri Lanka como en Etiopía, los profesionales de la educación pertenecientes a organismos no gubernamentales, agencias de las Naciones Unidas, legisladores del Ministerio de Educación y otros funcionarios del Gobierno de diversas zonas geográficas de sus países asistieron a talleres de dos días en sus capitales para redactar un borrador de estándares educativos nacionales mediante la contextualización de las Normas Mínimas de la INEE. Para garantizar que los problemas de los refugiados se integraran dentro de las normas específicas del país, la consulta inicial que se mantuvo a nivel nacional en Etiopía fue seguida de un segundo taller en la zona de acogida de refugiados de Dollo Ado, en el que refugiados expertos revisaron el borrador de las normas desde la óptica de un refugiado/desplazado interno.

En ambos países la agenda y los materiales en consulta se desarrollaron con las organizaciones de acogida (Save the Children en Sri Lanka y Unicef y Save the Children en Etiopía) para satisfacer las necesidades locales. También se incorporaron directrices orientativas acerca de cómo abordar temas sensibles como los conflictos tribales y étnicos.

A los participantes se les dividió en grupos, cada uno con un funcionario del Ministerio de Educación, representantes locales y de distintos puntos del territorio. También se tuvo cuidado de garantizar que había una representación ecuaníme de los distintos géneros, religiones, etnias y lenguas. Los grupos trabajaron en tres o más normas cada uno para cubrir 19 de las que componen el Manual de Normas Mínimas a lo largo de un período de dos o tres días. Los pequeños grupos revisaron más tarde el trabajo de los demás y proporcionaron una retroalimentación adicional e ideas para reforzar el contenido. Los participantes también redactaron una lista de los modos prácticos en

marzo 2014



Peter Hylt-Larsen

Taller de contextualización del INEE, en Dollo Ado, Etiopía, 2013.

que utilizarían las normas contextualizadas para fundamentar y orientar la política educativa y para ponerlas en práctica en su trabajo.

Más tarde los facilitadores compilaron el trabajo en un único documento, y resaltaron todas las cuestiones, preguntas y lagunas de los contenidos que fuesen destacables. Este primer borrador se compartió con todos los participantes y otros pedagogos ubicados en los respectivos países. Sus comentarios y directrices posteriores se incorporaron a la versión final de las normas locales.

Enseñanzas del proceso contextualizador

En general, los participantes apreciaron tener la oportunidad de sentarse en la misma mesa que sus colegas de todo el país y en especial con los del Ministerio de Educación. Los participantes fueron dueños del proceso de contextualización y de su contribución a su propia labor educativa. Se aplaudió que se garantizara la asistencia del Gobierno y la convocatoria de un grupo diverso de participantes, ya que esto tendría una repercusión directa en el nivel futuro de adopción y uso de las normas en ambos países. En Etiopía, la participación de una amplia variedad de principales interesados en cuestiones humanitarias incluyó la fuerte participación de la Administración para los Asuntos de los Refugiados y Retornados (ARRA, por sus siglas en inglés) y los colegas de los grupos sectoriales (clusters) de agua, sanidad e higiene y protección ayudaron

a reforzar los contenidos de las normas para construir puentes entre el Ministerio de Educación, la ARRA y el Grupo Integrado de Educación.

Uno de los beneficios del taller en Sri Lanka fue la identificación de muchas circulares oficiales y políticas sobre educación que podían usarse en relación a un contexto de emergencia. Sri Lanka no dispone de una política específica de educación en situaciones de emergencia ni de una directriz que aborde de manera explícita la educación en estos casos, y el borrador de su nueva política educativa no aborda el tema de la educación en situaciones de emergencia ni de manera explícita ni tampoco implícita. Esta fue una laguna recurrente y notoria a lo largo del taller y del proceso de redacción de las normas contextualizadas.

Además de identificar las lagunas de la política educativa, los ejercicios de contextualización también pueden añadir consciencia a las leyes y políticas ya existentes para que sean aplicables a un contexto de emergencia. En Etiopía, por ejemplo, los participantes que trabajaban en la respuesta a los refugiados manifestaron la necesidad de aclarar en qué casos y de qué manera se aplicarían las políticas gubernamentales en el contexto de los refugiados. Un documento definitivo de normas contextualizadas podría ofrecer orientación para señalar de qué manera la actual política educativa se aplicará en las diversas situaciones

de emergencia para así fundamentar mejor las iniciativas de educación cuando éstas tienen lugar.

La fuerte participación del Ministerio de Educación desde el principio hasta el final de proceso es esencial, ya que los representantes gubernamentales son los únicos que pueden validar las investigaciones sobre las circulares y leyes locales existentes y su integración en el documento final. Algunos participantes conocieron la existencia de ciertas circulares y leyes que ya estaban siendo aplicadas (especialmente las que procedían del Ministerio de Educación) y fueron conscientes entonces de las dificultades concretas de implementar dichas leyes sobre el terreno.

En Sri Lanka se acordó llevar a cabo un taller de seguimiento o una reunión virtual con todos los participantes en un plazo de 6 a 12 meses después del lanzamiento de las normas contextualizadas para ver quién ha hecho qué a la hora de difundir y aplicar estas normas, y para averiguar qué buenas prácticas y enseñanzas habían surgido.

En Etiopía también se sugirió desarrollar un sistema de seguimiento para ver de qué manera se aplicaban estas normas como un medio para compartir conocimientos, buenas prácticas y retos.

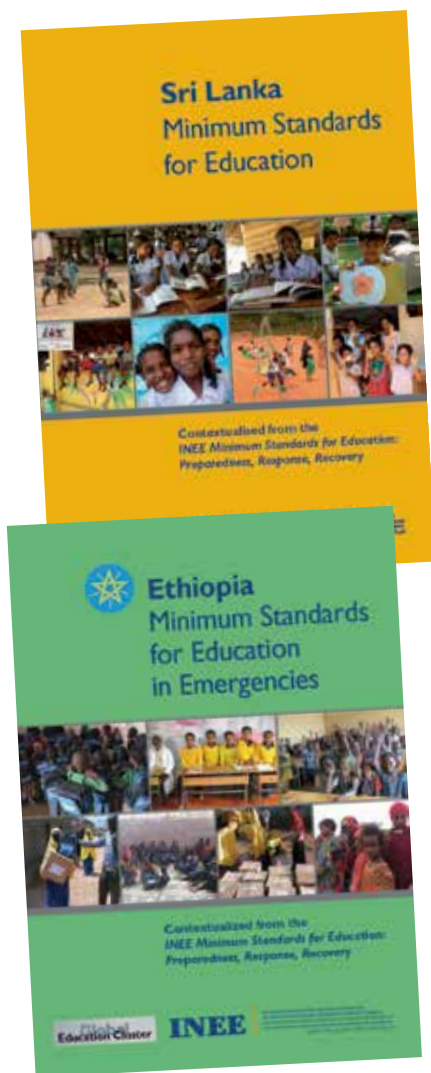
Para futuras contextualizaciones de normas responsables y con calidad humanitaria podrían resultar útiles los siguientes puntos:

- Garantizar la diversidad de participantes que representen el proceso de contextualización (en términos de localización geográfica, pericia, organización o Gobierno, etc.)
- La ratificación y la implicación activa o el liderazgo del proceso por parte del Ministerio pertinente resultan de vital importancia.
- Enlazar el proceso de contextualización a procesos más amplios en el sector, por ejemplo, la planificación del mismo.
- Invertir tiempo y esfuerzos en respaldar el proceso de seguimiento identificando a los "paladines" del uso de las normas en el país y realizando reuniones de seguimiento cara a cara o virtuales que permitan a los usuarios compartir las buenas prácticas y aprender los unos de los otros.
- Permitir un proceso de contextualización de varios meses para ofrecer un plazo de tiempo

amplio para el trabajo en equipo y el proceso de revisión de pares.

CarineAllaf allaf@exchange.tc.columbia.edu es codirectora del Grupo de Trabajo sobre las Normas Mínimas de la INEE y facilitó la contextualización en Sri Lanka. Tzvetomira Laub tzvetomira@ineesite.org es coordinadora de Normas Mínimas y Arianna Sloat mstraining@ineesite.org es coordinadora adjunta de Normas Mínimas en la INEE www.ineesite.org/es/

1. <http://tinyurl.com/INEE-NormasMin>



marzo 2014

Una oportunidad para cambiar la política de asilo del Líbano

Samira Trad

“El Líbano no es un país de asilo”, ha sido el grito oficial libanés durante décadas. El Líbano no firmó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ni su Protocolo de 1967, y carece de un marco jurídico a nivel global o nacional apropiado para los refugiados. A los refugiados y a los solicitantes de asilo se les trata como si fueran migrantes en situación irregular y están sujetos a arrestos y deportaciones cuando son detenidos arbitrariamente sólo por su falta de condición jurídica. Los refugiados que consiguen entrar en el Líbano suelen vivir en alojamientos privados en zonas urbanas y sólo los refugiados palestinos viven en campos de refugiados. Las autoridades libanesas no reconocen la condición de refugiado a los refugiados no palestinos o a los refugiados palestinos indocumentados.

El Líbano alega normalmente para justificarse que el país es demasiado pequeño y que durante décadas ha sido el que mayor población de refugiados palestinos ha alojado, lo que les convierte en el 10% de su población total, y por tanto ha asimilado más “carga” de la comunidad de refugiados internacional de la que le correspondía.

Sin embargo, a día de hoy nos encontramos con la llamada ‘excepción siria’. A los sirios se les permite entrar de forma segura en el país; no se les detiene sólo por su entrada ilegal sino que reciben y se les facilita asistencia (incluido el acceso a una vivienda). Sin embargo, a los refugiados sirios se les sigue arresando por su entrada o estancia ilegal en el país, aunque en

pequeñas cifras si se les compara con su población global en el Líbano. Las órdenes de deportación a veces motivadas únicamente por el “delito” de entrada o estancia ilegal – no se están implementando y en la práctica las autoridades libanesas parecen defender una moratoria en la deportación de sirios.

A pesar de esta política positiva hacia los refugiados sirios, en la actualidad se han visto fallos en la administración del Gobierno y en la gestión de la ayuda y otras cuestiones de protección relacionadas. Esto pone de manifiesto la debilidad y la falta de planes de preparación del Gobierno libanés para abordar y gestionar cuestiones relacionadas con los refugiados y para elaborar unos planes y procedimientos adecuados.

Esta experiencia debería también sembrar la preocupación entre los responsables políticos libaneses y los actores humanitarios por la urgente necesidad de elaborar una política de asilo clara y consistente en el Líbano. Se espera que la actitud hacia la ‘excepción siria’ pueda ser utilizada como punto de partida para que dicha política sea acorde a las normas internacionales para los refugiados y de derechos humanos, así como a los estándares y la protección internacionales.

Samira Trad frontierscenter@frontiersruwad.org es fundadora y directora de la asociación Frontiers Ruwad Association, del Líbano. frontiersruwad.wordpress.com



Refugiadas sirias esperan para registrarse con el ACNUR en la localidad de Aarsal, Líbano, 2013.

Las perspectivas de los refugiados sobre el regreso a Somalia

Caroline Abu Sa'Da y Sergio Bianchi

MSF preguntó hace poco a los refugiados somalíes en el campo de Dagahaley en Dadaab acerca de sus condiciones de vida y de lo que piensan sobre su posible regreso a Somalia en un futuro próximo. Las respuestas sugieren que las malas condiciones de vida en el campo no les llevan a querer regresar a pesar de lo extendida que está la creencia contraria.

A pesar de la generosidad de Kenia en la acogida de los refugiados somalíes, las autoridades keniatas últimamente empiezan a ver su presencia como algo problemático. Tras la ofensiva del ejército keniatea contra Al-Shabaab en Somalia que tuvo lugar en 2011, las autoridades keniatas empezaron a proponerse repatriar a los refugiados somalíes. Un acuerdo tripartito firmado el 10 de noviembre de 2013 por Kenia, Somalia y ACNUR define los procedimientos prácticos y jurídicos para la repatriación voluntaria a Somalia de cientos de miles de refugiados.

Médicos Sin Fronteras (MSF) estuvo presente en los campos keniatas entre 1991, fecha en que se instaló allí, y 2003. MSF trabaja desde 2009 en el campo de Dagahaley. En 2013 realizó una encuesta en sus

instalaciones sanitarias para recabar datos sobre las condiciones de vida y los problemas de salud experimentados por los refugiados, así como sus opiniones sobre una posible repatriación a Somalia.¹ El resultado general mostró las condiciones de vida de extrema pobreza experimentadas por los refugiados, y en especial por aquellos que se habían asentado en el campo después de 2011, cuando la violencia y las repercusiones nutricionales de la sequía en Somalia produjeron un gran aumento en el número de refugiados somalíes. Estas condiciones de vida parecían ser peores que las que experimentaron los refugiados que llegaron entre 2007 y 2010, cuando la creciente inseguridad (derivada de la confrontación entre Al-Shabaab y las tropas etíopes y somalíes) y las condiciones de



MSF/Kenneth Levele

marzo 2014

la sequía en Somalia provocaron nuevas oleadas de desplazamientos. También parecían peores que las condiciones de aquellos que llegaron antes de 2006, cuando los campos fueron más o menos establecidos.

Las condiciones de vida y sanitarias

Aunque en un principio se planificó que Dagahaley (Dadaab) acogiera a 30.000 personas, en la actualidad alberga a 100.776 y las consecuencias de este exceso de ocupación en términos de alojamiento, agua, saneamiento y condiciones de salubridad y de vida son obviamente problemáticas.

La encuesta demostró que cuanto más tarde hubiesen llegado los refugiados a Dagahaley, más posibilidades había de que su unidad de vivienda no fuera adecuada para protegerles contra la lluvia. Los motivos de esta diferencia probablemente se basen en los diversos procesos de asentamiento de los refugiados en Dagahaley. A los últimos en llegar se les suele alojar más frecuentemente en unidades de vivienda construidas con materiales reciclados en vez de hacerlo en refugios fabricados con las materias primas proporcionadas por ACNUR, que ofrecen mayor protección contra la lluvia.

Un mayor porcentaje de aquellos que llegaron después de 2011 carecía también de acceso a agua y letrinas, probablemente debido a que la mayoría de las llegadas posteriores a 2011 se establecieron en los bordes de la tierra cedida a ACNUR. Estas áreas carecían (y todavía carecen) de infraestructuras esenciales como letrinas y pozos de sondeo. Del mismo modo, el acceso al agua es igualmente irregular a lo largo del campo. Los últimos en llegar jugaban también con desventaja a este respecto, lo que significaba que los mismos colectivos eran propensos no sólo a tener un alojamiento pobre sino también un acceso escaso al agua y al saneamiento.

La proporción de encuestados que afirmaban tener suficientes alimentos era más baja entre aquellos que habían llegado después de 2011 en comparación con los que lo habían hecho antes de 2006 y entre 2007 y 2010. Por último, la condición sanitaria autoproclamada parece estar significativamente relacionada con el momento de su llegada a Dagahaley, dado que el porcentaje de entrevistados que declaraba estar "dentro de la media" o tener "mala salud" era más alto entre aquellos que llegaron en 2011 que entre los que habían llegado antes de 2010. Esta percepción coincide con los datos médicos totales aportados por los equipos de MSF sobre el terreno y por los encuestados. Pero, ¿cómo afecta esta realidad a la intención de retorno de los refugiados?

Intención de retorno

Existe sobre todo una correlación negativa entre las condiciones de extrema pobreza y la intención de retorno; contra toda intuición, experimentar unas malas condiciones de vida parece debilitar la intención de abandonar el campo y regresar a Somalia en vez de reforzarla. Sólo el 20% de los entrevistados declararon que se sentían preparados para regresar a Somalia dadas las actuales condiciones de este país. La intención de retorno estaba relacionada con numerosos factores y parecía más frecuente entre los refugiados que experimentaban mejores condiciones de vida en términos de seguridad y acceso al agua y a las letrinas.

Entre quienes se sentían a salvo, el 21% estaba dispuesto a repatriarse frente al 14% de los que no. Del mismo modo, el 21% de los que tenían acceso a las letrinas y el 20% de quienes tenían acceso al agua estaban dispuestos a repatriarse frente al 8% y al 13% respectivamente de los que no tenían acceso.²

Mirado desde el punto de vista de los refugiados, la correlación entre unas mejores condiciones de vida y su predisposición a repatriarse parece racional. Los habitantes de Dagahaley debilitados por la falta de acceso a servicios esenciales como alimentos, agua y cuidados sanitarios suelen carecer de los recursos materiales e internos que les permitirían regresar a Somalia. Por otro lado, los refugiados "acomodados" por la asistencia humanitaria al menos se pueden plantear el viaje de vuelta.

Por supuesto que esta consideración no es sino una de las muchas que los residentes en el campo tendrán en cuenta; sin embargo, las cifras nos llevan a una conclusión principal: que cuanto peor están los refugiados, menos propensos son a repatriarse de manera voluntaria.

Caroline Abu Sa'Da caroline.abu-sada@geneva.msf.org es jefa de la unidad de investigación de Médicos Sin Fronteras Suiza. Sergio Bianchi sergio.bianchi@geneva.msf.org es investigador en Médicos Sin Fronteras Suiza www.msf-ureph.ch

La evaluación en la que se basa el presente artículo está disponible para el público general a petición de los autores.

1. En las dos primeras semanas de agosto de 2013, se entrevistó a 1.009 pacientes adultos y cuidadores.
2. Se empleó la prueba de Pearson con un intervalo de confianza del 95% para verificar la existencia de relaciones estadísticamente significativas.

Dictaduras, refugiados y reparación en el Cono Sur de América Latina

Juan Pablo Terminiello

Desde el retorno de la democracia a Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay el reconocimiento del desplazamiento forzado ha recibido un trato particular en el marco de las políticas de reparación de los abusos padecidos bajo gobiernos dictatoriales.

La década de 1970 y parte importante de la década de 1980, encontraron a los países del Cono Sur de América Latina¹ gobernados por dictaduras cívico-militares que inspiradas en la “doctrina de la seguridad nacional” implementaron planes sistemáticos de violación de los derechos humanos dirigidos a borrar todo atisbo de oposición a sus prácticas autoritarias y a la imposición de sus modelos políticos y socio-económicos.

“Exilio” es el término usado para referirse al desplazamiento forzoso que miles de refugiados latinoamericanos debieron emprender hacia países de la región y otras partes del mundo, aunque no existen cifras estadísticas precisas y definitivas sobre el número de personas exiliadas como consecuencia de las acciones represivas de los gobiernos autoritarios

El desplazamiento forzado no sólo devino una consecuencia del accionar represivo, sino que llegó en algunos casos a formar parte de las estrategias represivas implementadas por las dictaduras. Por ejemplo, en Chile, la Dictadura Militar encabezada por Augusto Pinochet se valió de distintas normas legales de facto para forzar el desplazamiento de opositores y redibujar así el mapa político del país. En noviembre de 1973, se adoptó un Decreto que confería a la dictadura discrecionalidad para expulsar a ciudadanos que permitió que los detenidos que aún no habían sido condenados pidieran la libertad a condición de ser expulsados. Un Decreto Ley de 1974 otorgaría a la dictadura la facultad de rechazar el ingreso al territorio de ciudadanos chilenos. En aplicación de estos decretos, miles de chilenos fueron forzados abandonar su país e impedidos de regresar.

Reparaciones

El retorno de la democracia y el restablecimiento del orden constitucional enfrentaron a los países del Cono Sur a la necesidad de implementar complejos procesos de justicia transicional para lidiar con los graves abusos cometidos a los derechos humanos por parte de las dictaduras. Estos países han sido pioneros en implementar diversos enfoques y

estrategias político-legales para lidiar con su pasado reciente de violaciones a los derechos humanos. El juzgamiento y sanción de los perpetradores, el establecimiento de comisiones de la verdad, así como la adopción de normas que aseguraron la amnistía o indulto de los de los perpetradores de estos abusos, forman parte de la compleja trama de opciones a las que han acudido estos países del Cono Sur para lidiar con su pasado reciente de abusos a los derechos humanos.

El reconocimiento estatal de los abusos y el establecimiento de reparaciones económicas o asistenciales para las víctimas también formaron parte de los mecanismos de los procesos de justicia transicional implementados en estos países. Estas reparaciones se han dirigido principalmente a las personas que fueron víctimas de privación de la libertad y/o tortura, así como a los familiares de quienes fueron asesinados o “desaparecidos”. El exilio, sin embargo, ha recibido un trato marginal a la hora de establecer mecanismos para su reparación y mucha menor atención aún ha recibido el reproche a los responsables.

En Bolivia y Uruguay, el exilio ha sido expresamente previsto en las normas que reconocen la responsabilidad estatal por las violaciones de derechos humanos. Mientras que en los casos de Argentina, Chile y Paraguay, el reconocimiento estatal de desplazamiento forzado como una forma de violación de los derechos humanos no fue expresamente prevista en las leyes reparatorias y fueron declaraciones o decisiones judiciales posteriores las que forzaron su reconocimiento como una violación de derechos humanos y condujeron, o al menos sugirieron medidas para su reparación.

En Bolivia, la Ley fijó expresamente entre los hechos materia de resarcimiento “el exilio y destierro”. Sin embargo, la misma ley condicionó el otorgamiento de las reparaciones a los exiliados a que éstos demuestren haber sido privados de su libertad y también haber sufrido persecución. La exigencia de aportar estas pruebas ha frustrado el derecho a la reparación de numerosos ex-refugiados bolivianos

marzo 2014

En el caso de Uruguay, la Ley N° 18.596 de octubre de 2009 reconoce la responsabilidad del Estado y la afectación de los derechos de las personas que se hubieran visto obligados a abandonar el país por motivos políticos, ideológicos o gremiales. No se establece una indemnización económica por el tiempo de exilio, sin embargo, la Ley N° 17.449 de enero de 2002 establece el tiempo de exilio “como efectivamente trabajado” a los efectos de acceder a beneficios jubilatorios y pensiones. Este beneficio le ha permitido a muchos ex-refugiados uruguayos a acceder a una jubilación o pensión por vejez.

Las leyes de compensación a las víctimas en Paraguay no contemplaron el exilio o desplazamiento forzado de personas entre las violaciones que resultan indemnizables.

Sin embargo, el informe elaborado por la Comisión de Verdad y Justicia de Paraguay en 2008 reconoce el exilio como una de las violaciones de derechos humanos perpetradas durante la dictadura y destaca sus efectos no solo sobre quienes padecieron el desplazamiento forzado sino también sobre los derechos de sus familiares. El informe también señala el fracaso de los gobiernos de transición para favorecer el retorno de los exiliados al no generar condiciones sociales y políticas que favorecieran su

reinserción. A pesar del retorno a la democracia, los paraguayos residentes en el exterior continuaron durante muchos años impedidos de poder participar en las elecciones de su país y también enfrentaron limitaciones para poder transmitir su nacionalidad a sus hijos nacidos en el exterior. En el caso de Paraguay no sólo no hubo indemnización económica a los exiliados, sino que tampoco se implementaron otras medidas de reparación simbólica.

En el caso de Chile, el Estado adoptó una serie de leyes a favor de las personas que sufrieron el exilio, incluida una para facilitar el retorno de chilenas y chilenos exiliados mediante la adopción de diversas medidas relacionadas con la reinserción laboral, la atención en salud, educación, vivienda, asistencia jurídica, así como cooperación internacional para asegurar la continuidad de la jubilación. Sin embargo, la realidad es que no se adoptó una legislación específica que previera una indemnización económica a las personas forzadas al exilio.

Inicialmente, el exilio no fue contemplado en las leyes argentinas de reparación económica, pero una decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del año 2004 resolvió extender los beneficios económicos de la ley de indemnización a las personas privadas ilegítimamente de la



Red Andina de Información, Gonzalo Ordóñez
<http://ain-bolivia.org>

La “Plataforma de Luchadores Sociales Contra la Impunidad por la Justicia y la Memoria Histórica del Pueblo Boliviano” exige a las reparaciones prometidas a los supervivientes de las dictaduras en virtud de una ley aprobada en 2004, el acceso a los documentos militares de los años de la dictadura, y el fin de la impunidad por violaciones de derechos humanos. 2012.

libertad a una familia que había debido exiliarse. El fallo de la Corte animó a miles de personas a presentar sus reclamos de indemnización.

Conclusión

Los procesos de justicia transicional en la región han jugado y continúan jugando hoy un papel determinante para reforzar la democracia y prevenir la repetición de las violaciones de derechos humanos cometidas en periodos dictatoriales. Exponer el desplazamiento forzado como un abuso a los derechos humanos y reconocer la responsabilidad estatal constituyen pasos importantes en la prevención del desplazamiento forzado. Sin embargo, se evidencian todavía importantes dificultades en

asegurar a las personas que padecieron el exilio una reparación adecuada e integral por el daño que les fue causado. Por último, resta todavía evaluar las estrategias legales conducentes a que se reconozca el desplazamiento forzado de población como uno de los abusos por los cuales los responsables deben responder ante la ley.

Juan Pablo Terminiello jpterminiello@gmail.com
es Docente Auxiliar de la materia Derecho Internacional de los Refugiados en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

1. La parte más meridional de América del Sur, aproximadamente al sur del Trópico de Capricornio.

El desplazamiento interno en Kenia: en busca de soluciones duraderas

Lucy Kiama y Fredrick Koome

El desplazamiento interno en Kenia ha constituido un reto desde la era colonial pero no ha sido hasta estos últimos años cuando se ha desarrollado un marco jurídico para abordar los problemas de protección de los desplazados internos. El proceso de desarrollo de este marco ofrece algunas enseñanzas útiles para los principales interesados en acciones humanitarias que se encuentren con situaciones similares.

El desplazamiento en Kenia puede rastrearse desde las diversas fuentes que han obligado a los keniatas a trasladarse de sus lugares de residencia habituales en busca de seguridad: el afán de tierras colonial, los efectos punitivos del calentamiento global, el desplazamiento relacionado con el desarrollo, las disputas entre clanes, el robo de ganado y la violencia por razones políticas. Históricamente se sostiene que el desplazamiento masivo de keniatas se inició en 1915 cuando el poder colonial británico estipuló que todas las tierras pertenecían al monarca y que el Gobernador las mantendría en fideicomiso. Mucha de la población indígena se quedó sin tierras y se vio obligada a trabajar en granjas que pertenecían a europeos. Gracias a estos antecedentes pueden entenderse las disputas entre clanes que tuvieron lugar en 1992 y 1997. Por ejemplo, los actos de violencia presenciados durante 1992 fueron consecuencia de la reintroducción de diferentes partidos en la política. Algunos políticos se aprovecharon del descontento por la distribución de las tierras y con la esperanza de privar a sus adversarios de una base de apoyo en "su" distrito electoral, avivaron llamas del odio étnico que provocaron que miles de keniatas fueran expulsados de lo que, hasta la fecha y desde que consiguieran la independencia en 1963, habían llamado "su hogar".

En la oleada de violencia que se produjo tras las elecciones en 2007-08, un factor significativo fue la misma cuestión de la distribución de los recursos, en especial de las tierras. También se han producido desplazamientos masivos provocados por desastres naturales y por el ser humano. Las inundaciones han destruido hogares y empleos en varios lugares de Kenia. A principios de 2013 las fuertes lluvias en la mayoría del país hicieron que aproximadamente 18.000 personas acabasen desplazadas.¹ También están las constantes refriegas entre los clanes/etnias –a veces motivadas políticamente– que tienen lugar en algunas partes de Kenia. Una comunidad se levanta contra otra y eso lleva a un intento de venganza por parte de los atacados, culminando en un círculo vicioso de violencia que da como resultado heridos, muertes y desplazamientos masivos.

A pesar de todos estos ejemplos de desplazamiento, Kenia no dispone de un marco jurídico o político coherente y global para abordar el problema del desplazamiento interno. Existen numerosas leyes que podrían emplearse para abordar el problema del desplazamiento pero ninguna de ellas se enfoca directamente a la protección y la provisión de asistencia a los desplazados internos y las comunidades afectadas. La respuesta del Gobierno

marzo 2014

al desplazamiento fue apropiada y reactiva. Por ejemplo, durante los actos de violencia que se produjeron durante 2007-08 tras las elecciones, el Gobierno lanzó la Operación Rudi Nyumbani (campana “regreso a casa”) y ofreció pagos ex gratia [caridad] a los afectados. Aunque esta rápida intervención del Gobierno ayudó a aliviar inmediatamente la situación, no tuvo en cuenta la necesidad de soluciones duraderas para los desplazados internos tal como contemplan los Principios Rectores de las Naciones Unidas o la Convención de Kampala.² Es aquí donde las ONG internacionales y las organizaciones civiles de carácter social a nivel local se movilizaron para llenar el vacío para luchar por la necesidad de un enfoque basado en los derechos con el fin de proporcionar asistencia humanitaria y de proteger a los desplazados internos y a las comunidades afectadas.

El desarrollo de una política y de un marco jurídico

El proceso de desarrollo de un marco jurídico para la protección de los desplazados internos se inició de verdad en 2009 cuando se debatieron soluciones duraderas y el establecimiento de un marco político para los desplazados internos en una reunión de principales interesados en acciones humanitarias (entre ellas, ONG internacionales, organizaciones civiles de carácter social, ministerios del Gobierno pertinentes, agencias de la ONU, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenia y representantes de las comunidades de desplazados internos). Se formó un grupo de trabajo sobre cuestiones de protección para los desplazados internos gracias a un mandato que aumentaba la capacidad de los actores para abordar las necesidades de protección de dichos desplazados a lo largo y ancho de Kenia. Esto implicó, entre otras cosas, capacitar a los actores gubernamentales en los Principios Rectores de las Naciones Unidas, hacer fuerza y desarrollar un marco político y jurídico para los desplazados internos.

El grupo de trabajo sobre cuestiones de protección configuró un subgrupo de ayuda jurídica para explorar los vacíos legales con respecto a la protección de los desplazados internos y para redactar las provisiones clave de una política para ellos. Tras el foro de revisión nacional de los principales interesados en acciones humanitarias que tuvo lugar en marzo de 2010, se finalizó la creación de la política en colaboración con el Ministerio de Estado para Programas Especiales.³ Mientras tanto un Comité Parlamentario para el Reasentamiento de Desplazados Internos trabajó



Barrio de Kibera, Nairobi, hogar de miles de desplazados internos.

en los aspectos legislativos de la protección de este colectivo, lo que ofreció la oportunidad al grupo de trabajo sobre cuestiones de protección de colaborar con los legisladores en la confección del primer instrumento legal en Kenia que concernía a la protección de los desplazados internos.

El grupo de trabajo sobre cuestiones de protección decidió entonces influir aún más en el proceso fusionando los procesos de formulación política y legislativa. El Consorcio para los Refugiados de Kenia (RCK, por sus siglas en inglés), como presidente del subgrupo de defensa del grupo de trabajo sobre cuestiones de protección, convocó un taller para el Comité Parlamentario para el Reasentamiento de Desplazados Internos en el que se acordó que el subgrupo de defensa revisaría el borrador del proyecto de ley que este organismo hubiese desarrollado. En la subsiguiente presentación del borrador para su validación en diciembre de 2011, la participación del Ministro de Programas Especiales ofreció a los miembros del grupo de trabajo sobre cuestiones de protección una oportunidad estratégica para presionar a favor del proyecto de ley y para defender la adopción de la política para los desplazados internos (que establecería los objetivos y métodos de implementación dentro del nuevo marco legal). Su efecto fue evidente cuando el ministro no sólo manifestó su apoyo al proyecto de ley durante su debate en la Asamblea Nacional, sino que también introdujo enmiendas de vital importancia como la creación de un fondo humanitario financiado por el Estado para asistir a los desplazados internos.

El Consorcio para los Refugiados de Kenia organizó entonces un taller de sensibilización para asegurarse de que los miembros del comité de empleo y bienestar social apreciaban la importancia del proyecto de ley. Esto tuvo un gran efecto ya que la Asamblea Nacional aprobó el proyecto de ley y éste fue ratificado por el Presidente el 31 de diciembre de 2012 a pesar de la apretada agenda del calendario legislativo. La política para los desplazados internos sigue pendiente de adopción⁴ pero los miembros del grupo de trabajo sobre cuestiones de protección están presionando para que la recién estructurada Administración de Programas Especiales presente el borrador correspondiente ante el Parlamento para que se debata.

Las enseñanzas del proceso

La primera enseñanza que merece la pena remarcar es que algunos principales interesados gubernamentales en cuestiones humanitarias necesitan que se amplíen sus capacidades. Muchos actores de fuera del Gobierno dan por sentado que los encargados de crear la política disponen de las herramientas requeridas para realizar su labor pero éste no siempre es el caso.

También es necesario identificar a los actores locales y establecer un marco para coordinar sus actividades. Los logros en Kenia no habrían sido posibles de no haber sido por los esfuerzos conjuntos y coordinados de las organizaciones civiles de carácter social y las ONG internacionales. Numerosas reuniones tuteladas por el grupo de trabajo sobre cuestiones de protección demostraron ser indispensables en la organización de actividades para presionar con el fin de que se promulgara la Ley de Desplazados Internos y se desarrollara una política para este colectivo.

La implicación del Gobierno en el proceso de desarrollo de dicha política resulta crucial, como se vio a raíz del compromiso con el Ministerio de Estado para Programas Especiales, que fue de vital importancia para la aprobación de la Ley de Desplazados Internos. Una consecuencia de esta implicación sería la creación y la utilización de contactos de vital importancia que todavía se utilizan en los esfuerzos para que la política para los desplazados internos sea finalmente adoptada por el Gobierno.

Al mismo tiempo, es necesaria la inclusión y la participación global de todos los actores humanitarios incluidos los desplazados internos, que son los beneficiarios del marco jurídico que, de hecho, faltaba en la experiencia keniana. La consecuencia de esta participación será un

resultado que pertenecerá a todos los implicados, lo que conllevará un mayor apoyo en la fase de implementación de la ley y de la política.

Deben mobilizarse suficientes recursos. Pese a todo, la necesidad de recursos (en términos de financiación y de personal) para el desarrollo, la formación y para ejercer presión supuso un reto en especial para aquellas organizaciones civiles de carácter social que no habían previsto actividades esporádicas en sus planificaciones anuales. Son necesarios muchos recursos para poder influir en la política y en la ley.

Elegir el momento oportuno es importante. Desde el momento de su independencia hasta la oleada de violencia que tuvo lugar en 2007-08 tras las elecciones, nunca se había producido una emergencia de tales proporciones como para justificar un debate sobre el desplazamiento interno; la oleada de violencia que se produjo tras las elecciones tuvo efectos devastadores sobre la población keniana pero supuso una oportunidad para revisar las leyes actuales y proponer políticas y procesos legislativos que aborden el problema.

Conclusión

La experiencia keniana en el hallazgo de soluciones duraderas para el desplazamiento interno ha estado marcada por los desafíos pero también por los éxitos. El principal ha sido la aprobación de la Ley de Desplazados Internos promulgada a pesar del retraso en la adopción de la política. La promulgación de esta legislación constituye un paso muy positivo hacia la fijación de la prevención de desplazamientos internos y de la protección de los desplazados internos dentro de una plataforma política global. Esto también ha hecho de Kenia uno de los pocos países de la región en tener leyes internas sobre el desplazamiento interno.

Lucy Kiama refcon@rckkenya.org es directora ejecutiva del Consorcio para los Refugiados de Kenia (RCK, por sus siglas en inglés). Fredrick Koome koome@rckkenya.org es director de programa de la oficina filial del Consorcio para los Refugiados de Kenia en Dadaab. www.rckkenya.org

1. Observatorio de Desplazamiento Interno IDP News Alert 18 de abril de 2013 <http://tinyurl.com/IDMC-Kenya-news-13-4-13>
2. Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África <http://tinyurl.com/convencion-kampala>
3. El ministerio encargado de la protección de los desplazados internos en aquel momento.
4. El retraso que hay a la hora de ponerlo sobre la mesa para su debate se debe al cambio de Gobierno en Kenia, ya que se han reestructurado varios ministerios.

marzo 2014

Contactar y comunicarse tras el tifón Haiyan

Mariko Hall y Adam Ashcroft

Durante el tercer mes de intervención tras el tifón Haiyan, una de las prioridades de la comunidad internacional fue restablecer el acceso a Internet para que fuera más fácil compartir información y proporcionar asistencia.

“Los principales retos a los que nos enfrentamos en este tipo de situaciones, especialmente en el caso de los tifones y la marejada gigante que se sufrieron aquí, son los daños sufridos en las infraestructuras”, declara Neil Murphy-Dewar, jefe de equipo del Cluster de Telecomunicaciones de Emergencias de Tacloban (ETC, por sus siglas en inglés). “En Tacloban las infraestructuras eléctricas quedaron totalmente destruidas, las redes de telefonía móvil cayeron, y las de telefonía fija y los servicios proveedores de Internet sufrieron todos graves daños”.

El Cluster de Telecomunicaciones de Emergencias es una red global de organizaciones que trabajan juntas para proporcionar tecnologías de la información y telecomunicaciones a la comunidad humanitaria. Mediante una sociedad preexistente, la plataforma de telecomunicaciones de la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo de Luxemburgo¹ “emergency.lu” fue desplegada junto con tecnologías aportadas por Ericsson Response y el Programa Mundial de Alimentos para ayudar al Cluster de Telecomunicaciones de Emergencias a ofrecer en cuestión de días los medios de comunicación básicos a la comunidad de ayuda.

Según la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) se vieron afectadas en Filipinas 14,1 millones de personas de la región de Visayas por el tifón Haiyan. Más de un millón de casas fueron destruidas, se registraron 6.109 defunciones y 4,1 millones de personas acabaron desplazadas. Debido a la magnitud de la devastación, todos los grupos de respuesta humanitaria se activaron.

La ciudad de Guiuan, en la provincia oriental de Samar, fue el primer punto de impacto del tifón Haiyan en Filipinas. Incluso antes del desastre, la conexión a Internet era muy limitada. Después de algunos problemas técnicos iniciales debido al alto grado de humedad y a la dificultad para detectar una ubicación apta entre los escombros esparcidos, el Cluster de Telecomunicaciones de Emergencias pudo establecer servicios de conexión a Internet por Wi-Fi para la comunidad humanitaria gracias al kit de despliegue regular de emergency.lu. El Cluster de Agua, Saneamiento e Higiene (WASH) distribuyó mantas, kits de higiene, purificadores de agua, y enseñó a los habitantes de Guiuan buenos hábitos de higiene mientras trabajaba con el Gobierno local



Unas 8.000 personas desplazadas han estado viviendo en el Tacloban Astrodome, el mayor complejo deportivo de la ciudad.

para reforzar sus competencias a largo plazo. “Al principio, comunicarse era muy difícil” –nos cuenta Prem Chand, coordinador del Cluster de Agua, Saneamiento e Higiene de UNICEF– “Los teléfonos no servían para nada así que nos reuníamos a diario, pero cuando el Cluster de Telecomunicaciones de Emergencias empezó a proporcionarnos Internet, francamente, fue el único modo que tuvimos de comunicarnos con el mundo exterior”.

En la ciudad de Tacloban, la más castigada por el tifón, la prioridad era proporcionar conexión al Ayuntamiento y al estadio, centro de evacuación y de coordinación de la ayuda. Un segundo kit de despliegue rápido de emergency.lu se instaló en la ciudad de Ormoc, en el tejado del Ayuntamiento, para proporcionar Internet gratis y servicios de voz a la comunidad humanitaria que se encontraba allí, montando un pequeño cibercafé en el consistorio municipal.

“Hoy en día resulta esencial poder estar en Internet y compartir información con la sede” – dice Jesper Lund, jefe de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios en Leyte y Samar– “Todo lo que hacemos aquí se sube inmediatamente a Internet para que esté disponible para el resto de la comunidad. Ya no podemos imaginar una situación en la que no tengamos acceso a Internet”.

Mariko Hall mariko.hall@wfp.org y Adam Ashcroft adam.ashcroft@wfp.org forman parte de la filial de Planes de emergencia de Tecnologías de la Información y Respuesta del PMA; emergency.lu es una alianza público-privada (fundada y financiada por el Gobierno de Luxemburgo) que está operativa desde enero de 2012. www.emergency.lu

1. Dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Asuntos Europeos.

“Aquí First Response Radio en la 98.7 FM retransmitiendo en directo desde la ciudad de Tacloban”

La emisión de las 15 emisoras de radio de Tacloban se cortó cuando el tifón Haiyan devastó esta ciudad filipina de 220.000 habitantes. Gracias a la intervención de una serie de voluntarios, en las 72 horas siguientes se consiguió poner en el aire una emisora de emergencia: el único medio de comunicación local donde los supervivientes podían obtener información fiable.

Lanzada el 14 de noviembre de 2013, First Response Radio (FRR) emitía programas diarios que podían escucharse hasta a 10 km de Tacloban. La programación del primer día se centró en poner al tanto a los oyentes acerca de los lugares en los que podían buscar ayuda, dónde estaban situados los centros de evacuación y los puntos de agua potable, y qué autoridades estaban organizando la ayuda. FRR distribuyó al principio aparatos de radio que funcionaban con energía solar y eólica en los centros de evacuación y las oficinas gubernamentales locales, donde se amplificaba el sonido mediante altavoces para llegar a una mayor audiencia, y más tarde se distribuyeron más aparatos de radio entre las zonas afectadas.

Justo después del tifón los supervivientes necesitaban urgentemente información sobre los servicios disponibles y la ayuda, y orientación para hallar medios con los que poder comunicarse con los demás. La escasez de información en las situaciones de emergencia contribuye a “[crear] confusión e inseguridad”, señala la Guía sobre Salud Mental y Apoyo Psicosocial en Emergencias Humanitarias y

Catástrofes del Comité Permanente Interagencial¹. “El que la gente no disponga de información o esté mal informada puede afectar a sus niveles de ansiedad y de estrés”, declaró Kista Senden, una asesora psicosocial que imparte terapia a personas desplazadas en situaciones de emergencia. La información resulta de vital importancia para poder lidiar con un desastre y permitir que la gente recupere la sensación de que controla su propia vida, un factor que resulta clave para entender situaciones caóticas y para poder asimilar el desplazamiento y la pérdida.

El sistema humanitario internacional se ha comprometido específicamente a mejorar la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, en especial desde el terremoto de Haití, a través de una mayor transparencia, una información adecuada y una comunicación bilateral, y facilitando procesos para plantear quejas o para obtener una retroalimentación. Esta es una de las cinco áreas prioritarias en las que se centra el Comité Permanente Interagencial a nivel global.

Información extraída de IRIN News. <http://tinyurl.com/IRIN-99132> and ‘Response to Typhoon Haiyan (Yolanda) 17 December 2013’ (Respuesta ante el Tifón Haiyan (Yolanda), 17 de diciembre de 2013), Grupo de trabajo de comunicación con las comunidades. <https://philippines.humanitarianresponse.info>

1. <http://who.int/hac/techguidance/iasc-poster/es/>

marzo 2014



Global Forum on Statelessness: New Directions in Statelessness Research and Policy [Foro global sobre la apatridia: nuevo rumbo en la investigación y las políticas sobre la apatridia]

15-17 de septiembre de 2014.

El primer foro global sobre apatridia tendrá lugar en La Haya (Países Bajos) en septiembre de 2014, año en que se conmemora el 60 aniversario de la adopción de la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas. Este evento de tres días será conducido por ACNUR y el Programa sobre Apatridia de la Universidad de Tilburg, y está dirigido a trabajadores de las Naciones Unidas, representantes del Gobierno, investigadores, personal de ONG, profesionales del ámbito jurídico, y personas que son o fueron apátridas.

El programa se compondrá de sesiones plenarias y de talleres sobre estos tres temas: Menores apátridas, Apatridia y seguridad y Respuestas ante casos de apatridia. Los objetivos de esta conferencia son los siguientes:

- Compartir buenas prácticas y retos en el desarrollo de políticas sobre apatridia.
- Explorar y debatir las actuales investigaciones y políticas sobre la apatridia.
- Promover nuevas investigaciones sobre la apatridia a lo largo y ancho de diversas disciplinas académicas.

- Ofrecer una plataforma para que las personas apátridas puedan verter sus opiniones sobre el desarrollo de nuevas directrices para la investigación y el desarrollo de políticas.

- Reforzar las alianzas existentes y crear redes entre los diferentes principales interesados en acciones humanitarias cuya labor esté relacionada con temas de apatridia.

Si desea obtener más detalles, incluida la lista de ponentes confirmados, o inscribirse puede hacerlo visitando la web:

<http://tinyurl.com/Tilburg-Statelessness-Forum>

Se aplicarán tarifas reducidas a todos aquellos que se inscriban antes del 15 de marzo de 2014.

El próximo número de la Revista Migraciones Forzadas llevará también una pequeña sección sobre apatridia en relación al Foro y a modo de actualización del número de RMF sobre apatridia que publicamos en 2009. www.fmreview.org/es/apatridas.htm



Humanitarian Innovation Conference [Conferencia sobre innovación humanitaria]

19-20 de julio de 2014: Keble College, Oxford

Con la intención de usar ideas que se apliquen tradicionalmente en el sector privado para mejorar las respuestas en situaciones de emergencia, crisis prolongada y recuperación posconflicto, el personal humanitario ha virado hacia la innovación en las soluciones a los problemas críticos que se producen sobre el terreno. Los debates actuales han comenzado a documentar ejemplos de innovación ad hoc que ya se están poniendo en práctica. Sin embargo, es necesario desarrollar un lenguaje común y aclarar más los conceptos como punto de partida. Esta conferencia organizada por el Humanitarian Innovation Project (Proyecto para la Innovación Humanitaria) del Centro de Estudios para los Refugiados ofrecerá una plataforma para la discusión y el debate con el fin de definir la agenda de la innovación humanitaria. Entre los participantes se encontrarán actores de las agencias de la ONU, de las ONG, del ámbito académico y de los sectores público y privado.

Los debates se centrarán en cinco temas principales: Definiciones y marcos para la innovación humanitaria; mejorar las respuestas organizativas; los modelos participativos hacia la innovación; nuevos rumbos en el trabajo humanitario; y los enfoques críticos hacia la innovación humanitaria.

Si desea información adicional, siga este enlace www.oxhip.org/2013/10/hip2014/ o envíe un correo electrónico a hiproject@qeh.ox.ac.uk Puede inscribirse en línea en <http://tinyurl.com/HIP-2014-registration>

Suplemento de Revista Migraciones Forzadas sobre "Refugiados e innovación": Los editores de RMF colaborarán con el equipo del Humanitarian Innovation Project en la preparación de un suplemento de 20 páginas centrado en el tema "refugiados e innovación", que será publicado en agosto de 2014. Este se compondrá de artículos relativos a aspectos clave de las investigaciones llevadas a cabo por el equipo, de artículos adicionales redactados por diversos actores externos (ONU, ONG, comunidades de refugiados) acerca de diferentes aspectos del tema del suplemento, y se publicarán asimismo las conclusiones de la conferencia que tendrá lugar en julio de 2014. Este suplemento incluirá debates sobre la posible aplicación práctica de las investigaciones innovadoras en el contexto de la actual crisis de Siria, y se publicarán en inglés y árabe.

International Summer School in Forced Migration [Escuela de Verano Internacional sobre Migraciones Forzadas]

7-25 de julio de 2014, Oxford

Esta escuela de verano de tres semanas de duración tiene como objetivo fomentar el diálogo entre académicos, profesionales y legisladores que trabajan para mejorar la situación de los refugiados y de las migraciones forzadas. Ofrece un enfoque intensivo, interdisciplinario y participativo para el estudio de las migraciones forzadas, que permitirá a la gente trabajar con refugiados y otros migrantes forzados con el fin de reflexionar con espíritu crítico sobre las fuerzas e instituciones que dominan el mundo de los desplazados.

Becas para el campamento de verano: Los candidatos que trabajen en materias relacionadas con los refugiados de Palestina, el Líbano y Siria (o los residentes palestinos y sirios del Mundo Árabe) tienen a su disposición becas de la Asfari Foundation y de la región de Oriente Medio y Norte de África (OMNA). Los candidatos pueden solicitarlas directamente a la oficina de la Escuela de Verano Internacional (NO a la Asfari Foundation). El plazo de presentación de las solicitudes de beca de la Asfari Foundation o de la OMNA finalizará el 1 de marzo de 2014. También se encuentran disponibles otros tipos de becas y financiación para los ciudadanos del Sur Global. Si desea más información, visite la web www.rsc.ox.ac.uk/study/international-summer-school

Statelessness and International Law [Apatridia y Derecho Internacional]

17-18 de mayo de 2014, Oxford

Organizado por la Dra. Cathryn Costello (Centro de Estudios para los Refugiados) y Mark Manly (ACNUR).

Este curso no residencial de dos días de duración contará con algunos de los expertos líderes en la materia, entre ellos el profesor Guy Goodwin-Gill, el profesor Matthew Gibney y la Dra. Laura van Waas. En él se tratarán diversas áreas temáticas, entre las que destacan una perspectiva general del problema de la apatridia en el mundo actual; las políticas y éticas de la apatridia, el marco jurídico internacional que rige la apatridia y los trabajos de ACNUR relacionados con este tema.

www.rsc.ox.ac.uk/study/short-courses/statelessness

Health and Humanitarian Responses in Complex Emergencies [Salud y Respuestas Humanitarias en Situaciones de Emergencias Humanitarias Complejas].

17-18 de mayo de 2014, Oxford

Organizado por el profesor Dawn Chatty (RSC). Impartido por el Dr. Paul Kadetz (Leiden University

College) y la Dra. Holly Scheib (Global Consulting Services para Sage Consulting Incorporated).

Este curso no residencial de dos días de duración planteará exámenes críticos de los marcos normativos para las respuestas humanitarias a la hora de abordar la salud y el bienestar de las poblaciones que se encuentran en situaciones de emergencias humanitarias complejas. También se presentarán enfoques alternativos a este tipo de situaciones. www.rsc.ox.ac.uk/study/short-courses/health-and-humanitarian-responses

Nuevos trabajos www.rsc.ox.ac.uk/publications

“¿Futuros ciudadanos del mundo?” El futuro conflictivo de los jóvenes migrantes independientes en Europa, por Elaine Chase y Jennifer Allsopp, noviembre de 2013.

Civitas, polis y urbs: volver a idear los campos de refugiados como si fueran ciudades, por Peter Grbac, noviembre de 2013.

El sustento de los refugiados en Kampala, los asentamientos de refugiados Nakivale y Kyangwali: patrones de interacción con el sector privado, por Naohiko Omata y Josiah Kaplan, octubre de 2013.

Nuevos podcasts del Centro de Estudios para los Refugiados www.rsc.ox.ac.uk/news

Al final del arcoíris: ¿cuál es el siguiente destino para los refugiados LGBTI? S. Shelvan (No5 Chambers), enero de 2014

La gobernanza global de la migración internacional: ¿qué será lo siguiente? Mesa redonda con la Dra. Cathryn Costello (Centro de Estudios para los Refugiados), diciembre de 2013.

El precio de los derechos: la regulación de la migración internacional. Dr. Martin Ruhs (COMPAS), diciembre de 2013.

Conferencia Harrell-Bond anual: Los derechos de los refugiados: más allá de la Convención de 1951.

Profesor Yakin Ertürk (ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Violencia contra las Mujeres), noviembre de 2013.

Oxford Monitor of Forced Migration

Solicitud de artículos para el Vol. 4 n° 1.

“OxMo” es una revista estudiantil (creada por los estudiantes de máster del Centro de Estudios para los Refugiados) que se dedica a proteger y promover los derechos humanos de los refugiados y los migrantes forzados. OxMo agradecerá la remisión de artículos de actuales estudiantes o recién graduados de cualquier disciplina que escriban sobre materias relacionadas con las migraciones forzadas. Los envíos podrán dirigirse a las secciones Academic Articles; Policy Monitors, Law Monitors o Field Monitors; o First Hand narratives. Para más información, visite la web <http://oxmofm.com/>

marzo 2014

Próximas ediciones de RMF www.fmreview.org/es/proximas-ediciones

Desplazados afganos: 2014 y más allá (RMF 46)

Fecha de publicación: mayo de 2014

Se publicará en español, inglés, francés, árabe, dari y pastún. **Proceso de recepción de artículos finalizado pero más detalles son disponibles a www.fmreview.org/es/afghanistan**

La crisis siria: desplazamiento y protección (RMF 47)

Publicación prevista para agosto de 2014

Fecha límite para la presentación de artículos: lunes 19 de mayo de 2014

Con ninguna señal obvia de que la crisis en Siria vaya a terminar en un tiempo o de una forma predecible, y con la posibilidad de que se propaguen por toda la región conflictos relacionados o derivados, es demasiado pronto para ser definitivo a la hora de hacer propuestas sobre respuestas o soluciones. Sin embargo, ya ha surgido un patrón de necesidades, carencias y problemas, y no es demasiado pronto para ofrecer observaciones que puedan resultar de valor en el aumento del nivel de protección de los desplazados y en la conformación de la asistencia tanto a los desplazados como a los países y comunidades que les "acogen". Los editores de RMF les invitan a enviar artículos de carácter práctico centrándose en la crisis siria, en concreto en las cuestiones de los costos e impactos, y la protección de las personas desplazadas por la crisis siria. **Llamada de artículos en línea a www.fmreview.org/es/siria**

Las organizaciones basadas en la fe y las respuestas al desplazamiento (RMF 48)

Publicación en noviembre de 2014

Fecha límite para la presentación de artículos: lunes 9 de mayo de 2014

Las personas y organizaciones inspiradas en su fe o religión para ayudar a las personas necesitadas, ya sea en su propia comunidad o fuera de ella, han jugado un papel importante en la asistencia humanitaria. Pero hay muy poco escrito acerca de experiencias reales y cómo las comunidades y organizaciones tratan con las interrelaciones entre las religiones y los derechos, la protección, las necesidades y la asistencia. Este número de RMF complementará la investigación en curso en el Centro de Estudios sobre Refugiados y varias iniciativas dentro de la comunidad humanitaria internacional, incluyendo la Joint Learning Initiative on Faith and Local Communities y las Affirmations for Faith Leaders (Afirmaciones de los líderes religiosos) lanzadas en junio 2013. **Llamada de artículos en línea a www.fmreview.org/es/fe**

Cambio climático, desplazamiento y la iniciativa Nansen (RMF 49)

Publicación prevista para mayo de 2015

Dayton + 20: veinte años después de los acuerdos de Dayton en los Balcanes (RMF 50)

Publicación prevista para octubre de 2015

Para más detalles véase www.fmreview.org/es/balcanes

Gracias a todos nuestros donantes en 2013-2014

RMF es totalmente dependiente de la financiación externa para cubrir todos los costes del proyecto, incluyendo la dotación de personal. Estamos profundamente agradecidos a los siguientes donantes por su apoyo financiero y su entusiasta colaboración:

Arcus Foundation • Danish Refugee Council • DHL • ISIM, Georgetown University • Lex Justi • Luxembourg Ministry of Foreign Affairs • John D and Catherine T MacArthur Foundation • Mohammed Abu-Risha • Norwegian Ministry of Foreign Affairs • Norwegian Refugee Council/ Internal Displacement Monitoring Centre • Oak Foundation • Oxfam • Refugees International • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UNDP Evaluation Office • UNHCR • UNOCHA • US Dept of State's Bureau of Population, Refugees, and Migration • Women's Refugee Commission

También nos gustaría dar las gracias a todos los que han apoyado la producción y difusión de RMF por donaciones individuales a través de nuestro sitio donaciones en línea a

www.fmreview.org/es/donaciones-en-linea

Consejo Internacional Editorial de RMF

Los miembros del consejo actúan a título personal y no representan necesariamente a sus instituciones.

Lina Abirafeh

UN Rapid Response Team

Guido Ambroso

ACNUR

Diana Avila

Diálogo Sudamericano

Nina M Birkeland

Consejo Noruego para los Refugiados

Dawn Chatty

Centro de Estudios sobre Refugiados

Jeff Crisp

Refugees International

Mark Cutts

OCHA

Eva Espinar

Universidad de Alicante

Elena Fiddian-Qasmiyeh

Centro de Estudios sobre Refugiados

Rachel Hastie

Oxfam GB

Lucy Kiama

Consorcio para los Refugiados de Kenia

Khalid Koser

Centro de Ginebra para Política de Seguridad

Amelia Kyazze

Save the Children Gran Bretaña

Erin Mooney

ProCap

Kathrine Starup

Consejo Danés para los Refugiados

Richard Williams

Consultor independiente

Revista Migraciones Forzadas: colección 25 Aniversario

La colección de artículos del 25 Aniversario de RMF, recopilados ahora en un único PDF y disponibles en línea en www.fmreview.org/es/25-aniversario, lanza una mirada a los últimos veinticinco años de debate, aprendizaje y defensa de los derechos de las personas desplazadas y apátridas, y valora en qué punto nos encontramos actualmente con relación a algunos de los temas tratados por RMF.

Invitamos a una selección de antiguos editores, autores y donantes a que escribieran sobre el desarrollo, las lecciones, los retos, las lagunas y sus pensamientos sobre el futuro de las personas desplazadas y de nuestro sector. Las colaboraciones recibidas para esta recopilación son las siguientes:



From the current editors in 2012 (De los actuales editores en 2012)

Marion Couldrey y Maurice Herson



25 years of forced migration (25 años de migraciones forzadas)

Jeff Crisp



Humanitarian action: a victim of its own success? (La acción humanitaria: ¿víctima de su propio éxito?)

Antonio Donini



Refugees and displaced persons with disabilities – from 'forgotten' to 'vulnerable' to 'valuable' (Refugiados y personas desplazadas con discapacidad: de "olvidados" a "vulnerables", y de ahí a "valiosos")

Emma Pearce



Collapsing societies and forced migration (Las sociedades que se desmoronan y las migraciones forzadas)

Johan Kristian Meyer



Meaningful change or business as usual? Reproductive health in humanitarian settings (¿Cambio significativo o lo mismo de siempre? La salud reproductiva en los entornos humanitarios)

Samantha Guy



20 years of internal displacement in Georgia: the international and the personal (20 años de desplazamiento interno en Georgia: el internacional y el personal)

Julia Kharashvili



Accountability – a long but necessary journey (La rendición de cuentas: un viaje largo pero necesario)

Andreas Kamm



The logistics of the last mile (La logística de la última instancia)

George Fenton



Asylum space in Kenya: evolution of refugee protection over 20 years (Espacio para el asilo en Kenia: la evolución de la protección para los refugiados a lo largo de 20 años)

Lucy Kiama y Fredrick Koome



Internally Displaced Persons 1998-2013 (Personas desplazadas internas, 1998-2013)

Khalid Koser



Change and continuity in displacement and response (Cambio y continuidad en el desplazamiento y en la respuesta)

Rachel Hastie



What's in a name? (La importancia del nombre)

Erin Mooney

Esta recopilación se encuentra disponible en inglés en línea pero no en su versión impresa. Si desea imprimir su propia copia, puede hacerlo desde nuestra página web: www.fmreview.org/es/25-aniversario

Nos gustaría rendir homenaje a Barbara Harrell-Bond y a Belinda Allan del Centro de Estudios para los Refugiados (entonces llamado "Programa") por haber reconocido el potencial de este foro y por haber garantizado la financiación que lo inició y lo ha mantenido en funcionamiento. Y también deseáramos dar las gracias a todas aquellas personas que lo han leído, utilizado, escrito para él, asesorado a los editores, financiado y distribuido a lo largo de los años.

