

Vacíos en la protección de los desplazados

Khalid Koser

Siguen existiendo lagunas en la protección de los desplazados que permanecen en su propio país

El marco normativo para los desplazados por los efectos del cambio climático que se quedan en su propio país está mejor desarrollado que el de los desplazados que salen de él. Muchos de los que conforman el primer grupo son desplazados internos y sus derechos están protegidos por la legislación sobre derechos humanos y por el derecho humanitario internacional, articulados en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, mientras que son escasos los desplazados del segundo grupo que reúnen los requisitos para obtener el estatus de refugiado y, en la actualidad, el derecho internacional no protege su estatus en otros países.

Por tanto, aunque es prioritario definir los derechos de los desplazados que abandonan su país por los efectos del cambio climático, la posibilidad de que aumente el número de desplazados internos también debe servir para tratar las lagunas y los problemas de instrumentación en el marco normativo que les es de aplicación. En la actualidad, los derechos de la mayoría de los 25 millones de desplazados internos por conflictos y los muchos millones más de desplazados por desastres naturales y por proyectos de desarrollo, no están bien protegidos. Los efectos del cambio climático harán que estas cifras aumenten de forma inevitable y seguirán poniendo a prueba la protección legislativa y práctica. Algunos de los que se desplazan por el cambio climático (por ejemplo, a causa de un deterioro generalizado de sus condiciones de vida debido a las inundaciones periódicas) ponen en entredicho la distinción actual entre migración voluntaria y migración forzada y puede que se encuentren sin protección. A diferencia de los desplazados por conflictos armados, muchos de los que abandonan su hogar por las consecuencias del cambio climático no podrán regresar jamás a su lugar de origen porque habrá quedado destruido o inundado. Es necesario contar con nuevas estrategias que motiven soluciones duraderas.

Probablemente, es hora de iniciar (o retomar, en algunos casos) los debates en torno a la protección de los derechos de los desplazados internos.

Uno de los debates atañe a la definición de los desplazados internos recogida en los Principios Rectores, que viene a ser más descriptiva que jurídica. Algunos observadores argumentan que la descripción es demasiado general para ser eficaz, dado que cubre un amplio espectro de causas para el desplazamiento interno, como conflictos armados, desastres naturales y proyectos de desarrollo. Por otro lado, es posible que los efectos del cambio climático originen un desplazamiento interno que no se incluya de forma clara en esta amplia definición (por ejemplo, aquéllos que se trasladan de forma preventiva o los que lo hacen por factores económicos). Estas personas estarían protegidas por la normativa sobre derechos humanos, aunque los Principios Rectores no les serían de aplicación. Cabe preguntarse si es adecuado distinguirlos de otros desplazados internos o si hay motivos para suponer que serán menos vulnerables que ellos.

Aunque las leyes y normas recogidas en los Principios Rectores se derivan de convenios, tratados y acuerdos vinculantes, los propios Principios Rectores no lo son. Un segundo debate, cuya celebración sería conveniente, hablaría de si es hora de negociar un convenio vinculante. Existen motivos sólidos para no hacerlo: negociar un convenio lleva mucho tiempo; no hay muchas probabilidades de que haya consenso sobre un acuerdo que, en definitiva, trata una cuestión de soberanía estatal; a veces incluso los convenios vinculantes tienen pocos efectos en la práctica; y los Principios Rectores son objeto de incorporación en las legislaciones y políticas de cada vez más países, pese a su naturaleza no vinculante. Al mismo tiempo, el borrador de una Convención de la Unión Africana para la Protección y la

Asistencia a los Desplazados Internos puede señalar una nueva dirección, por lo menos en el ámbito regional. No sólo será vinculante para los signatarios, sino que también aumenta el ámbito de protección de los Principios Rectores (por ejemplo, al incluir a los desplazados a consecuencia del subdesarrollo) y confiere a la UA el derecho a intervenir en estados miembros a fin de proteger a los desplazados.

Si bien la elaboración de diversas leyes y políticas nacionales que aborden el desplazamiento interno es un paso importante, persiste un vacío en cuanto a su aplicación, en la mayoría de los casos debido a una falta de capacidad y, en algunas situaciones tristemente célebres, debido a la falta de voluntad política. De nuevo, el desplazamiento causado por el cambio climático puede agrandar este vacío en la práctica. Por ejemplo, aunque es posible planear y mitigar los efectos de las emergencias de inicio lento asociadas al cambio climático, es mucho más difícil predecir y prevenir los efectos de las que se desencadenan rápidamente.

Por último, quizá el debate fundamental que subyace a la protección de los desplazados internos en el presente y en el futuro gira en torno a cómo cumplir en la práctica la responsabilidad de proteger. El tremendo e innecesario sufrimiento ocasionado por la reticencia del gobierno birmano a cooperar y la falta de voluntad de la comunidad internacional para intervenir tras el ciclón Nargis constituye una clara muestra de los obstáculos políticos que deben superarse para proteger los derechos de los desplazados internos, independientemente de cuál sea la causa de su desplazamiento.

Khalid Koser (k.koser@gcsp.ch) fue consultor de Asuntos Humanitarios y Subdirector del Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno www.brookings.edu/projects/idp.aspx, actualmente es Miembro Facultativo en el Centro en Ginebra para la Política de Seguridad (www.gcsp.ch).

1. Los Principios Rectores se encuentran disponibles en línea en www.brookings.edu/projects/idp/gp_page.aspx