

El vacío institucional para los desplazados internos por desastres naturales

Roberta Cohen

Las previsiones apuntan a que el cambio climático incrementará en gran medida el número y la gravedad de los desastres naturales, los cuales desplazarán a millones de personas en los cinco continentes. Es necesario que la comunidad internacional reconozca a los desplazados por los desastres y establezca nuevas medidas institucionales para proteger sus derechos humanos.

Cuando se redactaron los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno en la década de los noventa, apenas había consenso sobre si se debía incluir los derechos de los que habían quedado desarraigados debido a los desastres naturales. Los que se oponían argumentaban que únicamente debían considerarse desplazados internos a aquéllos que huían de la persecución y la violencia o, dicho de otro modo, aquéllos que reunían los requisitos para obtener la condición de refugiado si cruzaban alguna frontera. Sin embargo, la mayoría estaba a favor de incluirlos porque, al responder ante las catástrofes, algunos gobiernos suelen discriminar o desatender a determinados grupos por motivos políticos o étnicos o no tienen en cuenta sus derechos humanos de otras maneras diversas.

No obstante, no todos los expertos, gobiernos, organizaciones internacionales y ONG respaldaban una definición tan amplia e, incluso hoy en día, muchos intentan soslayarla. Un informe de expertos, realizado para el gobierno británico en 2005, recomendaba que se limitara la noción de desplazados internos a los desplazados por la violencia porque las causas y las soluciones de un y otro desplazamiento eran distintas, de modo que resultaba “confuso” incluir a los dos tipos en la definición de desplazado interno.¹ Algunos gobiernos también han eludido utilizar esta denominación para los desplazados por catástrofes naturales. En Aceh (Indonesia) el gobierno optó por calificar como “sin techo” a los desplazados por el tsunami, probablemente para distinguirlos de los “desplazados por el conflicto interno”, que están más politizados y a los que el gobierno ha prohibido acceder a la asistencia². Los funcionarios en EE.UU. aceptaron todas las descripciones posibles de los desarraigados por el huracán Katrina excepto la de desplazados internos. Los denominaron “refugiados”, “evacuados” y, por último, “víctimas del desastre” porque, en su opinión, los desplazados internos son personas desplazadas debido a conflictos armados en otros lugares. El Observatorio de

Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) tampoco incluye en sus estadísticas a los que se han visto forzados a abandonar su hogar por los desastres naturales, aunque reconoce de forma inequívoca que son desplazados internos. De modo parecido, ACNUR dejó claro en 2005 que, aun cuando actuaría como agencia líder en la protección de los “desplazados internos debido a los conflictos” en el nuevo enfoque de clusters de la ONU, su función no se extendería a los desplazados por los desastres, salvo “en circunstancias excepcionales”³.

Por supuesto, existen muchas diferencias entre los desplazados por conflictos y los desplazados por desastres naturales, pero una de las consecuencias de separar ambos tipos consiste en que, a menudo, se considera que estos últimos no tienen problemas de derechos humanos y de protección. Aun así, la experiencia demuestra que no sólo precisan asistencia humanitaria, sino también que se defiendan sus derechos humanos. El tsunami asiático de 2004 puso de manifiesto los problemas de protección de los desplazados. Entre ellos cabe destacar:

- la violencia sexual y por motivos de género
- la discriminación al obtener asistencia por motivos de etnia, casta o religión
- el reclutamiento de menores por parte de los combatientes
- la falta de seguridad en algunas zonas de desplazamiento y de retorno
- las desigualdades en lo relativo a las propiedades y las indemnizaciones

Tras visitar la región, Walter Kälin, el representante del Secretario General de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos, concluyó que quienes se han visto obligados a huir de su hogar comparten muchas carencias, sean cuales sean los motivos de su desplazamiento,

y que “examinar las situaciones desde el ‘prisma de la protección’ no es menos importante en caso de desastres naturales que en caso de conflictos armados”.

Kälin elaboró las Directrices operacionales sobre derechos humanos en situaciones de desastres naturales adoptadas por el Comité Permanente Interagencial (IASC, por sus siglas en inglés) en 2006. Tras observar que cuanto más tiempo dura la situación de desplazamiento, mayor es el riesgo de violaciones de los derechos humanos, las Directrices hacen un llamamiento para que se preste asistencia sin discriminación, se respeten todos los derechos humanos de los afectados y se identifiquen medidas, como la evacuación, la reubicación y los mecanismos para evitar la violencia por motivos de género y protegerles contra las minas antipersona, con el objeto de aumentar la seguridad de las poblaciones afectadas.

En 2007, la Asamblea General de la ONU aprobó una resolución que reforzaba esa estrategia al admitir que los desplazados por desastres naturales son desplazados internos con necesidades de protección y de derechos humanos.

Disposiciones institucionales

En el ámbito nacional, las disposiciones institucionales dirigidas a proteger los derechos humanos de los desplazados internos por desastres naturales son débiles. Pese a que la responsabilidad de protegerlos recae primeramente en el Estado, muchos gobiernos no quieren o no pueden cumplir con su deber. Por ejemplo, en Pakistán, tras el terremoto de 2005, el gobierno se opuso a aplicar los principios internacionales de protección a los desplazados argumentando que no eran refugiados formales y, además, se les presionó para que abandonaran los campos sin preparar su regreso de forma adecuada. Por otro lado, se constató que en EE.UU. los planes de rescate, evacuación y reconstrucción en la costa del Golfo perjudicaban a los más desfavorecidos, sobre todo a los afroamericanos. El Comité de Derechos Humanos de la ONU, supervisor del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, tuvo que invitar a EE.UU. a garantizar que “se prestara plena consideración” a los derechos de los pobres y, en concreto, de los afroamericanos, en los planes de reconstrucción⁴.

Se necesitan leyes y políticas que protejan los derechos humanos en la respuesta a los desastres. Las comisiones nacionales de derechos humanos pueden asistir a los gobiernos en la redacción de dichos instrumentos y pueden comprobar la medida en que se protegen los derechos de las víctimas de las catástrofes. Tras el tsunami del océano Índico, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Sri Lanka asumió cientos, si no miles, de casos de personas que presentaban problemas relacionados con los derechos humanos. Por otro lado, la Comisión de la India envió a relatores especiales para que investigaran la situación respecto a los derechos humanos de los afectados por los desastres de Orissa y Gujarat. Sin embargo, las comisiones necesitan más recursos, personal y formación. Con mayor capacidad, podrían convertirse en modelos para las comisiones de África y de las Américas, que todavía no se dedican a la observación y defensa de los derechos de las víctimas de las catástrofes.

Por su parte, las ONG locales pueden contribuir a amentar la concienciación sobre los derechos de los desplazados internos por desastres naturales. Las ONG en EE.UU. han solicitado al gobierno que los reconozca como desplazados internos y los proteja en virtud de los Principios Rectores. En Sri Lanka, las ONG sacaron a la luz la discrepancia del trato dispensado a los desarraigados por el tsunami y por la contienda civil, lo que originó que se tomaran medidas para paliar las diferencias.

En el ámbito regional, en respuesta al ciclón Nargis de Birmania, la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) emprendió enérgicas iniciativas diplomáticas para que los supervivientes pudieran acceder a la ayuda. No obstante, no realizó esfuerzos para defender los derechos de los que habían sido expulsados a la fuerza de refugios provisionales o habían sido devueltos a aldeas en ruinas y sin provisiones. Ésta y otras organizaciones regionales deben desarrollar una estrategia más activa centrada en los derechos.

En el ámbito internacional, el Representante del Secretario General de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos, ha incluido a los desplazados por desastres naturales en su mandato. El Consejo de Derechos Humanos de la ONU confirmó esta nueva función en 2007 y Kálin ha visitado distintas partes del mundo para estudiar cuál sería la mejor manera de “favorecer la protección de los derechos humanos de los desplazados internos en caso de desastres naturales”. Su mandato cubre los 26 millones de personas desarraigadas por conflictos y, sin embargo, se encuentra

solo y con recursos y personal limitados. Por lo tanto, para que sea eficiente, la ONU debe encontrar los recursos humanos y materiales que le permitan asumir su nueva tarea.

Pero aún resulta más importante que las agencias operativas de la ONU intervengan de forma activa. En la actualidad, ninguna de ellas tiene asignada la protección de los desplazados internos por desastres naturales. El Coordinador o Residente Humanitario en el terreno debe consultar a UNICEF, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) y ACNUR para determinar qué organismo adoptará la responsabilidad de liderar la protección en caso de desastre, natural o provocado por el hombre.

En la mayoría de los casos UNICEF ha desempeñado el papel de líder, pero su función es limitada. Se le considera muy positivamente en la protección a menores, la búsqueda de familias, la ayuda a los niños separados de su familia y la prevención de su explotación en los desastres naturales. Pero otros grupos vulnerables, como son ancianos, minusválidos, minorías étnicas o religiosas o seropositivos, no han recibido tanta atención. En las inundaciones de Mozambique, los evaluadores observaron que normalmente se desatendía la terrible situación de los ancianos sin familiares o la de las mujeres, si bien muchas iniciativas se centraron en los menores.⁵ El propio UNICEF ha admitido que su ámbito de protección es demasiado limitado y, de hecho, realizó un estudio interno con el fin de determinar el tipo de recursos, personal y formación que necesitaría para adoptar un papel protector más amplio. Sin embargo, los trabajadores de la agencia temen que su función de protector de la infancia quede diluida en un planteamiento más extenso. Aun así, si UNICEF desea dirigir con éxito la protección entre las agencias de la ONU y las ONG en casos de desastre, debe abarcar a toda la población de desplazados internos.

Otras agencias también deben plantearse involucrarse más. En 2005, ACNUR hizo público que no se dedicaría a los “desplazados internos por desastres” salvo en circunstancias extraordinarias, pero debido a su experiencia y a sus conocimientos en esta materia, debe volver a examinar su propia capacidad para desempeñar un papel más activo, sobre todo cuando los desastres naturales azotan zonas de conflicto donde ACNUR ya está presente y atiende a los desplazados. Efectivamente, la agencia actuó tras el tsunami y el terremoto de Pakistán, pero es más habitual que se quede al margen mientras la comunidad internacional se moviliza ante las catástrofes. De forma

parecida, ACNUDH debe estudiar cómo puede ser más relevante en la protección frente a los desastres mediante el envío de observadores de los derechos humanos, la defensa de los derechos humanos y el establecimiento de programas sistemáticos de formación para las autoridades nacionales y locales sobre la integración de los derechos humanos en la gestión de los desastres. El Coordinador de Ayuda de Emergencia de la ONU debe garantizar que los coordinadores que se encuentran en el terreno convierten la protección automáticamente en parte de la respuesta a las emergencias y, cuando sea necesario, asignen la responsabilidad de la protección en situación de desastre.

La ONU debe asegurarse de que el nuevo manual práctico sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres⁶ goza de una difusión suficiente para que los derechos humanos de los desplazados internos formen parte de los programas de todas las agencias de la ONU, ONG y gobiernos. Hace tiempo que tendría que haberse reconocido que se deben proteger los derechos humanos de los desplazados por los desastres. Hace tiempo también que deberían haberse instaurado mecanismos institucionales eficaces.

Roberta Cohen (RCOHEN@brookings.edu) es Asesora Superior, Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno (<http://www.brookings.edu>) y Miembro Titular del Instituto de Estudios sobre Migraciones Internacionales de la Universidad de Georgetown.

La autora agradece a Mike Jobbins su ayuda en la investigación y a Claudine Haenni sus útiles comentarios.

1. Véase Castles, S. y Van Hear, N. 2005, Developing DFID's Policy Approach to Refugees and Internally Displaced Persons (La elaboración de la estrategia política sobre refugiados y desplazados internos del Departamento para el Desarrollo Internacional), vol. 1, Centro de Estudios sobre Refugiados, Oxford, p. 12. Disponible (inglés) en: <http://tiny.cc/DFIDPolicy>.
2. Couldrey, M. y Morris, T., “Post-tsunami protection concerns in Aceh” (“Problemas de protección tras el tsunami de Aceh”), Revista Migraciones Forzadas, julio de 2005. Disponible (inglés) en: <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/Tsunami/12.pdf>
3. ACNUR, Internally Displaced People: Questions and Answers (Desplazados internos: preguntas y respuestas), septiembre de 2007. Disponible en inglés en: <http://www.ACNUR.org/basics/BASICS/405ef8c64.pdf>.
4. Documento ONU CCRP/C/USA/CO/3/Rev.1, párr. 26. Disponibles (inglés) en: <http://tiny.cc/UNCivilPolitical>.
5. Véase, por ejemplo, Comité Permanente Interagencial, “Inter-Agency real-time evaluation of the response to the February 2007 floods and cyclone in Mozambique” (“Evaluación interagencial en tiempo real de la respuesta a las inundaciones y al ciclón de Mozambique de febrero de 2007”), mayo de 2007. Disponible (inglés, francés y español) en: <http://tiny.cc/MozambiqueRTE>.
6. Human Rights And Natural Disasters. Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster (Derechos Humanos y Desastres Naturales: directrices operacionales sobre la protección de los derechos humanos en las situaciones de desastres naturales), Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, abril de 2008. Disponible (inglés) en: <http://tiny.cc/NaturalDisasters>.