

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>