

## Planes provisionales para llenar los vacíos en el régimen de protección

Volker Türk

**Es necesario disponer de medidas previsibles para proteger a las personas desplazadas a través de fronteras por culpa de los desastres, un área en la que actualmente existe un vacío.**

A día de hoy no existe ningún instrumento internacional que proteja a las personas desplazadas más allá de las fronteras de su país como consecuencia del cambio climático. Si el desplazamiento transfronterizo en el contexto de los desastres y del cambio climático aumentara tal y como se espera, los vacíos existentes en lo que respecta a la protección de las personas desplazadas en estos contextos se harán más patentes.

Si bien las leyes otorgan de forma indirecta el derecho a ser admitida y a permanecer en el país cuando el retorno de una persona a su patria diera lugar a un trato inhumano, lo cierto es que no aborda todas las situaciones de desplazamiento. La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias les protege pero no les garantiza ningún derecho de admisión o de estancia continuada en el país. Además, los acuerdos regionales y las leyes nacionales no suelen abordar con solidez las situaciones de transición, como cuando el país de origen de un migrante se ha visto afectado por un desastre.

Las leyes de algunos países con respecto al auxilio en casos de desastre permiten proporcionar asistencia humanitaria a todas las personas durante la fase inmediatamente posterior al mismo con independencia de su condición legal en el país (aunque con el paso del tiempo se pueda llegar a restringir la ayuda a sólo los ciudadanos nacionalizados).

Por lo general, existe un vacío legal en los desplazamientos transfronterizos en el contexto de los desastres. Existen ejemplos de estancias continuadas e incluso de admisión de personas desplazadas a través de las fronteras en contextos de desastre pero son en su mayoría medidas ad hoc y no están coordinadas.

### Medidas de protección provisionales

Cuando se permita a las personas desplazadas a través de las fronteras quedarse o entrar en un nuevo país, será importante aclarar cuáles son sus derechos y responsabilidades durante el tiempo que dure su estancia, teniendo en cuenta las capacidades del Estado receptor y de las comunidades de acogida. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) consideraba que los planes de protección o de estancia provisional podrían ser la respuesta a este reto y por eso desarrolló en febrero de 2014 las Directrices sobre Protección Temporal o Acuerdos de estancia (TPSA, por sus siglas en inglés), después de reunirse dos veces con expertos en 2012 y 2013. Estas directrices pretenden ayudar a los Gobiernos a la hora de responder ante las crisis humanitarias y ante los movimientos de la población complejos o mixtos en situaciones en que las respuestas existentes no sean aptas o adecuadas. Para que las respuestas sean previsibles, las Directrices piden que se establezcan "acuerdos permanentes" sobre una base regional o multilateral y que se activen cuando se produzcan situaciones o sucesos concretos. Enfatizar estos acuerdos,

En un caso que tuvo lugar en 2014, el Tribunal de Inmigración y Protección de Nueva Zelanda rechazó la petición basada en el cambio climático de una familia procedente de Tuvalu que disponía de la condición de refugiada al amparo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Esta familia de cuatro miembros alegó, entre otras cosas, que los efectos del cambio climático –en concreto el aumento del nivel del mar y la falta de agua potable– tendrían repercusiones negativas sobre sus vidas si se les obligaba a regresar a su hogar.

Aunque el Tribunal paró su deportación y les concedió la residencia, éste constituyó un ejercicio de discreción por su parte por causas humanitarias con arreglo a sus fuertes lazos familiares con Nueva Zelanda. La decisión no se fundamentó en ninguna obligación legal nacional o internacional.

Decisión del Tribunal, 4 de Junio de 2014, disponible en [https://forms.justice.govt.nz/search/IPT/Documents/Deportation/pdf/rem\\_20140604\\_501370.pdf](https://forms.justice.govt.nz/search/IPT/Documents/Deportation/pdf/rem_20140604_501370.pdf)

junio 2015

más que ser una acción unilateral o ad hoc, pretende fomentar la homogeneización de las normas de tratamiento a través de los países, dentro de una misma región y reducir, por tanto, las motivaciones para que se produzcan movimientos de avance.

La protección provisional es un concepto que tiene ya décadas y que se ha aplicado en diferentes situaciones y países, especialmente cuando implican un flujo masivo de personas. Las nuevas directrices reconocen los numerosos logros conseguidos a la hora de proporcionar protección provisional a lo largo de los años en muchos contextos diferentes, pero nos preocupaba la confusión que seguía reinando con respecto al alcance y al significado del concepto. Además reconocíamos la necesidad de unas respuestas previsibles y acordadas a la vez que flexibles de cara a las crisis humanitarias y a los complejos movimientos de la población. Por tanto, las Directrices aclaran que **es** la protección y la estancia provisional y que **no lo es** así como lo que **no debería ser**.

También señalan los escenarios en los que la determinación de la condición de refugiado para un individuo podría no ser de aplicación o no ser factible y, por tanto, dónde se podrían encajar concretamente estas TPSA:

- En los grandes flujos de solicitantes de asilo u otras crisis humanitarias similares.
- En los movimientos de población transfronterizos complejos o mixtos, incluida la llegada de barcos y los rescates en entornos marítimos.
- En contextos fluidos o de transición.
- En otras circunstancias excepcionales o provisionales en el país de origen que requieran de la protección internacional y que impidan regresar salvo y con dignidad.

Las Directrices también piden que haya una transición entre la protección o la estancia provisional y otros estatus o soluciones. Están enfocadas hacia una finalización de la protección provisional basada en situaciones específicas o en circunstancias, más que en que estén determinadas por un marco temporal predeterminado. En la primera reunión de expertos se acordó que el límite máximo de dicha protección no excedería de tres años.

Pero al mismo tiempo, se consideró que no había que poner ningún límite mínimo, ya que suele ser poco posible que las fases iniciales de una crisis humanitaria o de unos movimientos de población complejos determinen con seguridad cuánto será necesario que dure la estancia. Además, establecer un período mínimo podría desanimar a que se active el régimen si se considera demasiado largo.

Con el fin de ofrecer un grado de protección sólido que garantice a los beneficiarios una estancia digna, las Directrices también abarcan aspectos operativos y prácticos de las TPSA en lo que concierne a la entrada y a la recepción; a los estándares de protección mínimos; a la cooperación internacional y al reparto de las cargas; y a la consulta y la coordinación. También dejan claro que se pretende mejorar los estándares de protección a medida que se amplía la estancia.

Es importante destacar que las Directrices dejan claro que las TPSA no van en perjuicio de las obligaciones de los Estados de acuerdo con el Derecho internacional, y en especial con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y con su Protocolo de 1967, así como con otros derechos humanos y con los instrumentos regionales para los refugiados de los que los Estados hayan tomado parte. Más bien debería considerarse que son complementarias a las anteriores y construirse sobre el régimen internacional de protección a los refugiados.

Como la Iniciativa Nansen sobre Desplazamiento Transfronterizo como Resultado de Desastres Naturales se acerca a su fin en 2015, se espera que los Estados –a la hora de definir un Programa de Protección de cara al futuro– aprovechen la oportunidad y se planteen emprender acciones preventivas para establecer y poner en marcha acuerdos de protección y de estancia temporal también en sus propias legislaciones nacionales. Puede que esto se convierta en algo especialmente urgente en las regiones que ya son propensas a sufrir desastres (o que lo serán en el futuro), incluidos los que tienen que ver con el cambio climático.

Volker Türk [turk@unhcr.org](mailto:turk@unhcr.org) es Alto Comisionado Auxiliar de Protección, sede de ACNUR.  
[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

Las Directrices se encuentran disponibles en:  
<http://refworld.org/docid/52fba2404.html>