

junio 2015

El desarrollo de la protección provisional en África

Tamara Wood

Los planes oficiales de protección provisional en África podrían mejorar significativamente el acceso al uso y disfrute de tierras y los derechos humanos de las personas desplazadas a través de fronteras a causa de desastres. Dichos planes deberían sumarse a las actuales obligaciones de protección de los Estados.

Algunas personas desplazadas a través de fronteras a causa de desastres y de los efectos del cambio climático en África tendrían derecho a recibir protección como refugiadas de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o con la Convención de 1969 sobre los Refugiados en África. Sin embargo, los actuales marcos jurídicos y políticos de África no están preparados para garantizar que todas las personas desplazadas a causa de desastres –incluidas las desplazadas por la sequía, las inundaciones, los volcanes y la desertificación– puedan acceder a la protección fuera de su país de origen. La Consulta Regional del Cuerno de África que la Iniciativa Nansen llevó a cabo en mayo de 2014 concluyó que los Estados africanos deberían tener en cuenta “el desarrollo y uso de medidas de protección provisional en contextos de desastre en los que la Convención de 1969 sobre los Refugiados en África no reconozca a las personas que se hayan desplazado a través de las fronteras pero que aun así necesiten protección y asistencia internacional”.¹

La provisión de refugio provisional a los vecinos afectados, también en el contexto de desastres, es una práctica muy arraigada en África. A las personas que en 2002 tuvieron que huir a causa de la erupción del volcán del Monte Nyiragongo, en la República Democrática del Congo, se les permitió quedarse en Uganda hasta que su regreso fuera seguro a pesar de que no se les había concedido el estatus de refugiado. Botsuana y Tanzania también han admitido en su territorio a personas que huían de las inundaciones que se produjeron en los Estados colindantes. Sin embargo, estos planes generalmente se han hecho ad hoc y de forma extraoficial, de manera que la seguridad y la supervivencia de los desplazados a través de las fronteras dependían de la buena voluntad de las comunidades de acogida y de organizaciones no gubernamentales.

Según las nuevas *Directrices sobre Protección Temporal o Acuerdos de estancia* del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la protección provisional es una

“herramienta pragmática” para “ofrecer asilo a las personas que huyen en situaciones de crisis humanitarias”.² Pero en la práctica los planes de protección provisional han sido a veces criticados por su discrecionalidad y su naturaleza ad hoc, y por ser utilizados por los Estados para eludir sus obligaciones de protección más globales de acuerdo con el Derecho internacional de los refugiados y con los derechos humanos.

Construir sobre lo que ya existe

Con estos antecedentes, la Consulta Regional del Cuerno de África llevada a cabo por la Iniciativa Nansen recomendó que las medidas de protección provisional en África “se construyeran basándose en las leyes, políticas y prácticas que ya existieran en la región”. Ese enfoque no sólo promovería la protección provisional entre los Estados africanos sino que también ayudaría a garantizar que cualquiera de esas medidas será coherente con las obligaciones de protección que dichos Estados ya tienen, de acuerdo con instrumentos internacionales y regionales y con el Derecho consuetudinario.

Los Estados africanos ya han manifestado su compromiso para abordar el desplazamiento relacionado con los desastres. El Marco para una Política Migratoria en África –adoptado por los Estados miembro de la Unión Africana (UA) en 2006– reconoce los desastres y otros factores medioambientales como las principales fuentes de desplazamiento y recomienda que se aborden a partir de las políticas migratorias nacionales y regionales. La Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África (conocida como la Convención de Kampala), aunque no aborda el desplazamiento transfronterizo, articula el reconocimiento por parte de los Estados de las necesidades de protección de las personas desplazadas a causa de desastres al incluir en su definición de “desplazados internos” a aquellas personas que se han visto obligadas a huir de sus hogares como consecuencia de los efectos de “desastres naturales o causados por el ser humano” o para evitarlos.³

Para que la protección provisional promueva y no menoscabe la protección en la región, ésta deberá ser, como mínimo, coherente con las obligaciones existentes en los Estados africanos de acuerdo con el Derecho regional e internacional. Los marcos políticos y jurídicos regionales existentes también podrían ofrecer unas bases útiles para la negociación y el desarrollo de la protección provisional en África al permitir articular principios que ya hayan sido acordados por los Estados y que pudieran ampliarse a las personas desplazadas a causa de desastres.

Durante el desarrollo de medidas de protección provisional en África se debería como mínimo respetar la obligación de no devolución de los Estados –de acuerdo con los instrumentos de derechos humanos internacionales y regionales– según la cual se les prohíbe que repatrien a personas a territorios en los que corran riesgos de sufrir determinados daños. Esta prohibición incluiría las condiciones de algunas zonas afectadas por desastres, donde el daño al que se enfrentasen los repatriados fuese inminente y especialmente grave.

La extendida práctica de los Estados africanos de ofrecer refugio provisional a las poblaciones procedentes de países vecinos que se han visto afectadas por desastres sugiere el desarrollo de una norma consuetudinaria regional de protección aunque generalmente ellos justifican su actuación en esos momentos basándose más en los principios de hospitalidad africana y concordia entre vecinos que en una obligación legal.

Los Estado parte de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 (la Carta de Banjul) deben garantizar una serie de derechos –por ejemplo, a la vida y a la integridad de la persona; a la libertad de movimiento dentro del Estado; a regresar a su país de origen; y el derecho a la propiedad, a la salud física y a la psicológica– a todas las personas que se encuentren en su territorio, incluso las que no sean ciudadanas nacionalizadas de un Estado. Cabe destacar que, en contra de lo que ocurre con la mayoría de instrumentos internacionales de derechos humanos, la Carta Africana no contiene ninguna cláusula derogatoria, lo que significa que no se pueden limitar los derechos que ofrece amparándose en emergencias u otras circunstancias especiales. Para que las medidas de protección provisional se ajusten a las obligaciones de

derechos humanos de los Estados, deberán garantizar esos derechos a sus beneficiarios.

La protección de los refugiados

Como hemos observado anteriormente, al menos algunas de las personas desplazadas a causa de desastres y de los efectos nocivos del cambio climático tendrían derecho a la protección de acuerdo con el Derecho internacional y regional de los refugiados. El documento con las conclusiones de la Consulta Regional en el Cuerno de África realizada por la Iniciativa Nansen reconoce la potencial aplicabilidad de la Convención de 1969 –en especial en la frase “sucesos que alteren gravemente el orden público”– ante situaciones de desastre, al menos en los casos en que la protección y la asistencia disponibles para las comunidades afectadas se vean ralentizadas por el conflicto, como cuando en 2011 decenas de miles de personas tuvieron que huir de la sequía y de la hambruna en el sur de Somalia y se les concedió prima facie la condición de refugiadas en Kenia.

La protección a los refugiados es de por sí “provisional” en el sentido de que no conlleva el derecho a la residencia de manera permanente y que su duración depende de las cláusulas de cesación que conceden y extinguen el estatus de refugiado cuando las condiciones del país de origen cambian. Pero mientras una persona siga siendo refugiada dentro de los términos que recoge el Derecho de los refugiados, podrá acceder a un conjunto global de derechos al amparo de los regímenes internacionales y regionales para la protección de los refugiados. El desarrollo de medidas de protección provisional en África no debe menoscabar ni circunscribir la provisión de derechos específicos para los refugiados sólo a aquellas personas que cumplan los requisitos para ser consideradas como tales.

Los planes de libertad de circulación

En conclusión, el desarrollo de medidas de protección provisionales en África podría basarse en los marcos existentes relacionados con el libre tránsito de personas entre los países de la región. Por ejemplo, la Consulta Regional del Cuerno de África recomendaba que los planes para la libertad de circulación que actualmente se están desarrollando en comunidades económicas subregionales de África –como la Comunidad de África Oriental (CAO) y Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo o IGAD, por sus siglas en inglés– podrían

junio 2015

aplicarse de modo que facilitaran la admisión de las personas desplazadas durante un desastre.

Obsérvese, sin embargo, que los planes para la libertad de circulación no están orientados a la protección sino que se han diseñado para promover el desarrollo a nivel regional y para facilitar el tránsito de personas entre países por motivos laborales. Tal y como están no pueden abordar las necesidades particulares de las personas desplazadas. Incluso podrían suspenderse en un momento de emergencia (como durante un desastre) y su funcionamiento depende de que los individuos tengan acceso a sus documentos de identidad y puedan asegurarse el empleo. Unos requisitos de entrada más laxos entre los Estados africanos podrían facilitar la circulación de los afectados –o de los que pudieran llegar a serlo– por desastres y por el cambio climático. Por ejemplo, en febrero de 2014 los Gobiernos de Kenia, Uganda y Ruanda firmaron un acuerdo para permitir a sus ciudadanos viajar entre los tres países utilizando sus carnés de identidad. Este tipo de planes podría utilizarse en la práctica para ayudar a la admisión y la gestión de las personas desplazadas bajo un régimen de protección provisional.

El desarrollo de medidas oficiales de protección provisional en África para las personas desplazadas en el contexto de desastres y del cambio climático podría mejorar significativamente el acceso a la protección para aquellos que durante su forzosa huida cruzan fronteras. Al sacar este tipo de protección del ámbito ad hoc y de los planes extraoficiales, un régimen de protección provisional podría garantizar mejor el acceso al territorio y a los derechos humanos y promover una acogida y un trato más coherente de la población desplazada fuera de su país de origen. Pero para eso la protección provisional debería respaldar las obligaciones respecto a la protección que ya existen en los Estados africanos, amparándose en la protección regional a los refugiados y otros instrumentos de derechos humanos.

Tamara Wood tamara.wood@unsw.edu.au es doctoranda en la Universidad de Nueva Gales del Sur www.law.unsw.edu.au y fue experta en asesoría jurídica en la Consulta Regional del Cuerno de África realizada por la Iniciativa Nansen.

1. <http://tinyurl.com/NansenInitiativeHornConclusion>
2. <http://tinyurl.com/directrices-temporal>
3. <http://tinyurl.com/KampalaConventionAU>