

marzo 2014

¿Qué es la migración a causa de las crisis?

Susan Martin, Sanjula Weerasinghe y Abbie Taylor

Los movimientos de población provocados por las crisis humanitarias tienen implicaciones que afectan parcialmente a otras cuestiones como el control de la inmigración y los intereses nacionales, los derechos humanos, los principios humanitarios y de desarrollo y los marcos para la protección internacional, la cooperación y el reparto de las cargas.

Los marcos jurídicos e institucionales existentes manifiestan la limitación de la capacidad para amoldarse a todos aquellos que necesitan protección. Aun cuando existen marcos, en la práctica hay considerables lagunas en su implementación. Las crisis humanitarias provocadas por diferentes sucesos y procesos –ya sean graves o de evolución lenta, naturales o causados por el ser humano– dan lugar a movimientos y necesidades de protección tanto comunes como especiales. Algunos traslados se producen debido a la inminencia real o percibida de amenazas para la propia vida, la seguridad física, la salud o la subsistencia básica, mientras que otros tienen lugar en previsión de dichos daños. Algunos traslados no se llegan a producir, lo que deja a particulares y comunidades potencialmente expuestos a un riesgo considerable.

El Proyecto Migración a Causa de la Crisis¹ del Instituto para el Estudio de la Migración Internacional pretende describir el fenómeno de la “migración a causa de las crisis” y plantea los tres modos principales en que las crisis humanitarias afectan a los movimientos de la población. (Cada una de estas categorías no excluye a las demás, ya que la gente se mueve de una a otra o cae en más de una).

- **Desplazamiento:** incluye a todos aquellos que se ven directamente afectados o amenazados por una crisis humanitaria, es decir, aquellos que se ven obligados a trasladarse por culpa de sucesos que escapan a su control directo. El desplazamiento puede ser temporal o prolongado.
- **Traslado preventivo:** incluye a quienes se trasladan para prevenir futuras amenazas contra sus vidas, su seguridad física, su salud o su subsistencia. En algunos casos, esto implica un traslado planificado de comunidades enteras mientras que en otros son los particulares y las familias los que migran.
- **Reubicación para personas que de otro modo podrían quedar atrapadas in situ:** incluye a aquellas personas directamente afectadas o amenazadas por una crisis humanitaria pero que no pueden trasladarse por razones físicas, financieras, de seguridad, logísticas, de salud u otras.

Durante una campaña llevada a cabo para detectar lagunas en la protección y similitudes y diferencias de todos los traslados a lo largo de varias crisis,



Un hogar devastado por un ciclón en el sur de Bangladesh, 2007.

así como las necesidades de protección asociadas a ellos para todos los que se trasladan (y para los que se quedan atrapados y necesitan que los reubiquen en otro lugar) durante las crisis humanitarias, el objetivo analítico de la migración a causa de las crisis es deliberadamente amplio. “Migrante a causa de las crisis” es por tanto un término descriptivo de todos aquellos que se exilian, incluidos aquellos que necesitan ser reubicados en el contexto de las crisis humanitarias. Este concepto viene a reflejar la interminable realidad histórica y la importancia de los traslados como respuesta crucial a las crisis.

Categorizar los traslados relacionados con las crisis humanitarias presenta muchos dilemas para los investigadores y los legisladores. Cada vez es más reconocido que pocos migrantes lo son de forma totalmente voluntaria o totalmente forzada; casi todas las migraciones implican un grado de coacción de la misma forma que casi todas las migraciones implican hacer elecciones. Aquellos que se trasladan para prevenir amenazas hacen elecciones pero con restricciones y son pocas las alternativas que tienen. Del mismo modo, quienes están obligados a trasladarse cuando se enfrentan a graves casos de violencia, conflictos o desastres hacen elecciones, si bien dentro de un limitado abanico de posibilidades, en especial en lo que respecta a dónde se van a trasladar. Cualquier traslado secundario, incluida la elección de un destino, podría también delimitarse según una serie de consideraciones que afectan al modo de ganarse el sustento, la mejora u otras oportunidades en la vida. Incluso en las crisis humanitarias más extremas sigue habiendo para muchos un factor de elección, dado que hay quienes eligen quedarse y arriesgar sus vidas antes que abandonar sus hogares.²

Los términos “migración mixta” o “nexo migración-desplazamiento” han surgido a raíz de las dificultades inherentes a la clara delimitación entre los traslados voluntarios y los forzados, y del hecho de teorizar y clasificar sus causas. En situaciones de crisis hallamos diversas manifestaciones de migración mixta. Un ejemplo es la intersección de categorías en los casos en que los migrantes reúnen simultáneamente las condiciones de una o más categorías preexistentes, como los no ciudadanos desplazados internos en Libia en 2011. Otros podrían ser los flujos mixtos de migrantes con diferentes motivaciones que comparten las mismas rutas y medios, como por ejemplo las personas que están desplazadas o las que se anticipan a futuros daños embarcándose en barcas en condiciones precarias y arriesgando sus vidas en el mar junto con gente que migra con otros propósitos. Las

estrategias mixtas en las que diferentes tipos de migrantes adoptan mecanismos de resolución de problemas similares incluyen por ejemplo a migrantes rurales-urbanos, refugiados, retornados, desplazados internos, ex combatientes y ex miembros de bandas que se enfrentan a dificultades similares para vivir su vida entre los habitantes de barrios marginales en los cascos urbanos.

¿Quiénes son los migrantes a causa de las crisis?

En la evolución de respuestas normativas y operativas a los éxodos en el contexto de las crisis humanitarias, la causalidad ha constituido una preocupación primordial a la hora de formular las respuestas y ha dado forma a sistemas de clasificación que incluyen a los que migran en categorías específicas. Por ejemplo, la misma clasificación como refugiadas de las personas que huyen a través de las fronteras “debido a fundados temores de ser perseguidas por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un colectivo social concreto u opinión política”. Sin embargo, la convergencia de factores como la sequía y el conflicto o la interacción de detonantes y motivaciones dificultan muchas veces una evaluación directa de la causalidad.

Muchos alegan que las experiencias y estrategias de aquellos que se quedan fuera de las categorías existentes de migrantes forzados tienden a desaparecer a ojos de los demás, provocando que acaben desatendidos o incluso peor. Entre los esfuerzos para abordar este problema predomina el reconocimiento –por parte de Gobiernos, académicos y actores institucionales y de la sociedad civil– de las lagunas en la protección de aquellos que cruzan las fronteras nacionales por causas medioambientales y por el cambio climático. Aunque estos esfuerzos resultan encomiables, sigue habiendo preguntas sobre los beneficios de aislar y dar prioridad a esos factores como causa de traslado, especialmente en vista de la abundancia de pruebas acerca de la diversidad de los mismos que influyen en la decisión de trasladarse a otro lugar.

La mayoría de los estudios sugieren que las repercusiones relacionadas con el cambio climático y medioambiental poseen un efecto multiplicador sobre otros detonantes que influyen en la decisión de trasladarse. Hay casos en los que las repercusiones relacionadas con cambios medioambientales pueden ser el detonante del éxodo pero no necesariamente su causa. ¿Debería tratarse de forma diferente o más generosa a quienes se ven obligados a trasladarse a causa de las repercusiones medioambientales y relacionadas con el cambio climático que a los

marzo 2014



ACNUR / V. Tan

La sequía en la provincia de Jawzjan del norte de Afganistán ha dejado las tierras imposibles de cultivar, 2006.

que se mudan porque temen por sus vidas, por su seguridad o por su salud, por culpa de un accidente nuclear o de la persistente violencia de una banda? ¿Deberían las respuestas favorecer a unas “causas” concretas? Éstas no son preguntas fáciles y también nos instan a desafiar la concepción tradicional de una crisis como un acontecimiento finito, especialmente en el contexto de crisis de evolución lenta.

Replantar estas categorías basadas en formas de traslado más que en causas no significa que la causalidad no sea importante. Más bien, verificar las razones por las que la gente se traslada podría resultar de vital importancia durante la fase de evaluación, en especial cuando se está tratando de entender sus necesidades y sus opciones de futuro. Las consideraciones causales podrían ser también especialmente destacables a la hora de determinar qué tipos de soluciones serían apropiadas y factibles.

Algunos tipos específicos de migrantes a causa de las crisis podrían experimentar niveles variables de vulnerabilidad aunque sus traslados y no traslados sean similares. Algunas personas pueden llegar a ser vulnerables porque pierdan sus sistemas de respaldo económico y social en períodos de crisis,

y durante y después de su traslado (por ejemplo los mayores, las mujeres que son cabeza de familia, las personas extremadamente pobres, los menores no acompañados y las personas que han sido víctimas de la trata). Otras podrían ser vulnerables por culpa de su estatus, como es el caso de los no ciudadanos y de quienes no disponen de estatus legal.

La capacidad de resolución de problemas también podría evolucionar o incluso mermar según la evolución de una crisis humanitaria y de la fase en que la gente se traslade. En el caso de las crisis de evolución lenta asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental, la resiliencia de las personas podría ir mermando de forma gradual a lo largo del tiempo. Quienes se trasladan más pronto que tarde –antes del “momento crítico” de una crisis– podrían peligrar menos que aquellos cuya capacidad de resolución de problemas se ha reducido y puede suponerles el quedarse atrapados. La vulnerabilidad y la resiliencia también afectan a la propensión a trasladarse en situaciones de conflicto.

Pero no todos pueden beneficiarse por igual cuando se promueven soluciones. Por ejemplo, quienes se queden sin tierras o sufran discapacidades a

raíz de la crisis seguirán teniendo necesidades apremiantes incluso cuando el retorno sea factible y deseable para los demás. El llamado “fin del desplazamiento” podría no ser correlativo al cese de las necesidades y la mejora de las condiciones en una crisis que se esté apaciguando. La amenaza de desplazamientos múltiples continuará estando vigente. Esto podría deberse a diversos factores: una escasa consideración de las necesidades específicas de los sectores de población vulnerables; la falta de planificación de la reducción de riesgos; políticas gubernamentales restrictivas; y rigidez dentro de los Gobiernos y entre la comunidad internacional a la hora de lanzar respuestas operativas a la evolución de una crisis humanitaria, de forma que se descuiden los programas de recuperación temprana y las oportunidades para generar ingresos.

La protección para los migrantes a causa de las crisis

A la hora de identificar las necesidades para las respuestas, deberán tenerse en consideración todas las necesidades específicas de los migrantes a causa de las crisis así como sus vulnerabilidades, su capacidad de resolución de problemas y sus necesidades de protección. Será necesario hacer uso de algún medio para priorizar con el fin de determinar quién obtendrá protección y qué estatus y contenidos abarcará. A la hora de plantear respuestas deben tenerse en cuenta numerosos factores como los roles y las responsabilidades de diferentes actores como los países de origen, tránsito y destino, y la protección que proporcionan los marcos y mandatos existentes.

La protección es un concepto que disfruta de un largo historial y que se manifiesta hoy en día en una infinidad de formas como la protección diplomática, protección consular, protección internacional, protección complementaria, protección temporal y la protección humanitaria, por nombrar unas pocas. La definición más ampliamente aceptada a nivel práctico de la protección empleada por actores humanitarios se desarrolló durante una extensa serie de talleres y consultas patrocinadas por el CICR. “El concepto de protección incluye todas las actividades destinadas a obtener un respeto total por los derechos de los individuos acorde a lo escrito y al espíritu mostrado por los corpus legales relevantes” (es decir, las leyes sobre derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario y Derecho de los refugiados).³ En el contexto de las crisis humanitarias podría decirse que el valor de esta definición recae en su capacidad de amoldarse a la plétora y diversidad de las necesidades de aquellos que se trasladan y de quienes se quedan atrapados.

Las necesidades de los “migrantes a causa de las crisis” son muchas y variadas. Algunos migrantes a causa de las crisis necesitarían protección inmediata, ya sea evacuación de zonas que constituyan una amenaza inminente, protección para preservar su seguridad e integridad física, o acceso a servicios básicos de subsistencia o de emergencia. Para algunos la necesidad de protección es a corto plazo y termina cuando regresar a sus hogares ya es seguro y pueden hacerlo; otros necesitarán intervenciones más prolongadas. Incluso en los casos de retorno, podría ser necesario usar mecanismos de compensación, restitución o correctivos para proteger los derechos humanos básicos.

La ausencia de una responsabilidad clara suele dejar lagunas en la protección. Por último, tal vez el reto más apremiante a la hora de proteger a los migrantes a causa de las crisis es determinar quién necesita protección internacional. Se podría dividir a las personas que se trasladan en el contexto de una crisis humanitaria en tres categorías según la postura de su Gobierno con el fin de determinar si la protección internacional es necesaria debido a la ausencia de protección por parte del Estado.

En la primera categoría se encuentran los individuos cuyos Gobiernos están dispuestos a protegerles y tienen capacidad para hacerlo, ya que ni siquiera los países ricos son inmunes a las crisis. En esos casos la comunidad internacional tiene un papel limitado aunque otros Gobiernos u organizaciones internacionales podrían ofrecer asistencia.

La segunda categoría incluye a los individuos que se encuentran en situaciones en las que sus Gobiernos están dispuestos a ello pero que no disponen de la capacidad necesaria para proporcionarles una protección adecuada. Querrían proteger a sus ciudadanos pero no disponen de la capacidad ni los recursos para hacerlo. En este tipo de situaciones – que se han desarrollado más recientemente después de que el tifón Haiyan cosechara una inimaginable devastación en Filipinas– la comunidad internacional tiene un importante papel que desempeñar como garante del refuerzo de la capacidad de los Estados que estén dispuestos a ofrecer protección.

La tercera categoría abarca situaciones en las que los Gobiernos no están dispuestos a ofrecer protección a sus ciudadanos o a los apátridas que se encuentren en su territorio. En algunos casos el Gobierno tiene capacidad para protegerles pero no está dispuesto a ofrecérsela a algunos o a ninguno de sus residentes. En estas situaciones la protección internacional podría resultar esencial

marzo 2014

con independencia de cuál fuese su causa. La diplomacia humanitaria que ha permitido dicha intervención en situaciones de conflicto es un modelo que debería aplicarse de manera más general a las crisis no inducidas por conflictos.

A este respecto, cuando se analicen los marcos existentes y se evalúen las respuestas, y cuando se desarrollen unas nuevas para proteger a los migrantes a causa de las crisis, dicha investigación deberá necesariamente estar fundada por diversos factores. El Proyecto Migración a Causa de las Crisis pretende abordar las siguientes cuestiones en este contexto así como prolongar su política y sus implicaciones relacionadas con la práctica.

¿Qué tipo de protección es necesaria en una situación de crisis determinada y cuál debería ser su contenido? ¿Protección internacional a largo plazo? ¿Protección contra la devolución? ¿Protección temporal o protección humanitaria, incluida la admisión en el territorio? ¿Evacuación o traslado? ¿Asistencia humanitaria de emergencia en forma de servicios básicos, refugio, protección contra daños físicos, por ejemplo? ¿Asistencia para reparar las infracciones de los derechos humanos o para crear empleos sostenibles?

¿Qué políticas y prácticas deberían establecerse en términos de soluciones duraderas para abordar la situación de los migrantes a causa de las crisis cuando el retorno a los países y/o comunidades de origen podría no ser recomendable o constituir una amenaza contra la vida de las personas? ¿Qué consideraciones éticas deberían fundamentar estas políticas y prácticas?

¿De qué manera están obligados los Estados a ofrecer dicha protección? ¿Hasta qué punto puede un mandato institucional o de otro tipo cubrir la provisión de dicha protección? ¿Cuáles son los derechos correspondientes (en caso de que los haya) de los migrantes a causa de las crisis que han sido afectados directa o indirectamente?

¿Cuáles son las lagunas normativas, de implementación y/o en la práctica? ¿Es necesario aclarar de qué modo los marcos existentes se aplican en una situación determinada? ¿Es necesario crear un nuevo estatus legal para colectivos concretos? En caso de que se crearan nuevos estatus y de que se pongan en marcha nuevos marcos para los migrantes a causa de las crisis, ¿de qué manera podrían éstos coincidir con los sistemas establecidos para la protección de los refugiados y de aquellos que pueden beneficiarse de la protección complementaria?

¿Qué actor o actores deberían estar implicados en el acto de proporcionar la protección necesaria, y con qué competencias? ¿La comunidad, los actores locales o nacionales, las autoridades estatales, la sociedad civil o la familia, la comunidad u otras redes sociales? ¿Actores regionales? ¿La comunidad internacional, incluidos los Estados miembro de la ONU, órganos y actores dentro del sistema de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y/o donantes?

¿De qué manera podrían las consideraciones causales coincidir con la atribución de responsabilidades en la prestación de protección, en especial cuando los Estados soportan una importante responsabilidad en la creación de una crisis humanitaria y los traslados que conlleva?

En la búsqueda de respuestas es importante asegurarse de que las leyes de derechos humanos sean conformes a los derechos de los individuos aun cuando se encuentren fuera de su país de origen o de su residencia habitual, o de si el Estado donde residen está dispuesto o no a ofrecerles protección o asistencia. Llegados a este punto, el entender la realidad de los migrantes a causa de las crisis y la complejidad de la migración a causa de las crisis sería un paso adelante en la búsqueda de soluciones a sus necesidades.

Susan Martin martinsf@georgetown.edu es directora de proyectos; Sanjula Weerasinghe ssw33@georgetown.edu es gestora de proyectos; y Abbie Taylor act64@georgetown.edu es investigadora asociada de Proyecto Migración a Causa de las Crisis del Instituto para el Estudio de la Migración Internacional de la Universidad de Georgetown. <http://isim.georgetown.edu/>.

Su volumen editado *Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses* (Crisis humanitarias y migración: causas, consecuencias y respuestas) será publicado por Routledge en mayo de 2014. El presente artículo está basado en el capítulo preliminar del volumen.

1. <http://isim.georgetown.edu/work/crisis/>
2. Van Hear, N, 'Managing Mobility for Human Development: The Growing Salience of Mixed Migration' (La gestión de la movilidad para el desarrollo humano: la creciente importancia de las migraciones mixtas), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), Informe sobre Desarrollo Humano 2009/20. http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_20.pdf
3. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (1999), Tercer taller sobre protección: documento de antecedentes.