

La tensión ambiental, el desplazamiento y el reto de los derechos de protección

Roger Zetter y James Morrissey

El examen de los historiales migratorios y de las actuales políticas en Kenia, Bangladesh, Vietnam, Etiopía y Ghana arroja luz sobre el modo en que están articulados los derechos para los colectivos e individuos desplazados en un contexto de tensión ambiental y de cambio climático. Tanto la migración como los derechos son cuestiones sensibles en los países objeto de nuestro estudio, y la conjunción de ambos resulta especialmente delicada.

La existencia de lagunas en la protección de las personas desplazadas por causas ambientales resulta sorprendente dado el alcance de la protección disponible para otros colectivos de poblaciones desplazadas en el Derecho nacional e internacional. Sin embargo, tiene poco sentido favorecer a los individuos desplazados por el cambio climático (u otras formas de tensión ambiental) sobre otros “migrantes involuntarios” que se desplazan por distintas razones y que del mismo modo se quedan fuera de las categorías establecidas o, también, para quienes ya se han establecido aparatos de protección como los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos¹. De hecho, a excepción de la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África de 2009 (conocida como la Convención de Kampala)², no existen instrumentos jurídicos o normas internacionales que traten de forma específica el tema de la protección de los derechos

de aquellos a los que su desplazamiento pudiera atribuirse de algún modo a factores climáticos o ambientales. No obstante, los países que han sido objeto de nuestro estudio no han aplicado estos instrumentos a las situaciones de desplazamiento relacionadas con cambios ambientales. Este artículo indaga en por qué esto es así.

Desplazamiento, protección y derechos

En términos generales, la protección en relación a la gente que se desplaza tiene que ver con la seguridad física y psicológica, la dignidad y la reducción de los factores de vulnerabilidad, como garantizar o salvaguardar los derechos políticos, civiles, sociales, económicos y culturales, entre ellos, la libertad de movimiento. La tensión ambiental en general y el cambio climático en particular afectan potencialmente al disfrute de esta variedad de derechos protegidos a nivel nacional e internacional. En otras palabras,

garantizar los derechos y la protección forma parte de un reto mayor consistente en abordar las consecuencias de los cambios ambientales y, en concreto, del cambio climático. Dada la probable predominancia de la migración interna, este artículo se centra en las respuestas nacionales.

En la práctica, el discurso sobre los derechos se reduce con frecuencia a un enfoque en cuanto a derechos materiales, a expensas de una cuestión mucho más desafiante como es la de los derechos políticos. En términos materiales, la protección podría concebirse en términos de asistencia física para superar el impacto de las inundaciones y en ofrecer refugio a través de programas de reasentamiento, por ejemplo. Es esta representación material de la protección de los derechos la que predomina en el pensamiento actual en cuanto al desplazamiento ambiental. Pero la protección de los derechos también podría concebirse en términos estructurales, dado que el proceso para abordar las desigualdades estructurales y sistémicas y los riesgos que subyacen a las vulnerabilidades en casos de desastre así como a las repercusiones de la tensión ambiental –como el derecho a la propiedad o el acceso a indemnizaciones– resulta inherentemente político y por tanto mucho más problemático.

El discurso sobre la protección de los derechos entre las agencias nacionales que abordan el problema de los cambios ambientales en los cinco países que han sido objeto de nuestro estudio se centra en los derechos materiales hasta el punto de excluir la provisión de los derechos políticos. Consideramos que los historiales migratorios y de las actuales políticas dan forma al modo en que los regímenes de políticas migratorias son concebidos y formulados, y en cómo están articulados los derechos para aquellos colectivos e individuos desplazados en un contexto de tensión ambiental y de cambio climático. Por tanto, será mediante el análisis de las políticas de migración y de los derechos que apreciaremos mejor por qué estos Gobiernos no conceden al menos una serie de derechos a aquellos que están desplazados, o amenazados por el desplazamiento, en este contexto.

Kenia

Las cuestiones de migración y desplazamiento de la población en Kenia se encuentran gravemente politizadas por su estrecha relación con problemáticas sobre las tierras, el acceso desigual y las quejas sociales. El origen de estas cuestiones puede ser rastreado hasta la época colonial y sus prácticas de desahucio (es decir, de migraciones forzadas) y su desarrollo desigual. Éstas subyacen a la violencia y los desplazamientos provocados por

el conflicto que siguieron a las elecciones en 1992, 1997 y 2007. Y esta herencia condiciona la manera en que se aborda el desplazamiento en contextos específicos de cambio climático y tensión ambiental.

La Constitución de Kenia ofrece cierto nivel de protección de los derechos de las personas desplazadas. Sin embargo, Kenia ha luchado por incorporar en sus marcos normativos o jurídicos nacionales normas basadas en los derechos contenidos en los Principios Rectores y en las más recientemente propuestas directrices nacionales para los desplazados internos. La adopción de un marco legal para los desplazados internos, como se propuso en la iniciativa para una política nacional y enfatizada por la Convención de Kampala, podría constituir un hito en la protección de los derechos en Kenia y extenderse a las personas desplazadas ambientales. Sin embargo, las propuestas internas se concentran en abordar los desplazamientos inmediatos, las repercusiones de la reciente inestabilidad política, en la reconstrucción pacífica, en la rehabilitación del país y en los desastres naturales.

El enfoque en los desastres ignora de manera simultánea las repercusiones de la tensión ambiental de evolución lenta y formula la cuestión del desplazamiento en términos de privación material. Si bien eso permite centrarse en abordar los derechos materiales –como la asistencia en forma de alimentos– la cuestión crucial de los derechos políticos queda desatendida. Se cree que el detonante de ello es en parte el hecho de que abordar tales preocupaciones requeriría la resolución de cuestiones subyacentes como la asimetría de los poderes y los agravios históricos. En semejante contexto las preocupaciones sobre los derechos de aquellos que son susceptibles a sufrir desplazamientos por los efectos del cambio climático y de la tensión ambiental siguen en gran medida sin ser tratados en los marcos jurídicos y normativos de Kenia.

Bangladesh

La Partición de la India en 1947 y luego la guerra que llevó a Bangladesh a independizarse en 1972 produjeron gran agitación entre la población. En la actualidad hay millones de bangladesíes en la India, muchos de los cuales han migrado de las medioambientalmente frágiles zonas costeras del sudeste del país así como de las comunidades fluviales afectadas por la erosión³. La presencia de dichos colectivos no está oficialmente reconocida.

Estos hechos hacen de la movilidad una cuestión delicada en el discurso nacional. A pesar de los extendidos desplazamientos históricos y actuales y la

marzo 2014

aparición de términos como “refugiados ambientales” o “víctimas del cambio climático” en los documentos oficiales bangladesíes, este país no accedió a la Convención de 1951, carece de una definición legal de desplazado interno y los Principios Rectores no se han incorporado al Derecho nacional. Por contra, los planes y políticas del Gobierno que tratan las repercusiones de los cambios ambientales contienen provisiones principalmente para mitigarlos y medidas de ayuda y recuperación tras el desastre, es decir, provisión material en vez de protección de derechos más fundamentales. No obstante, los derechos de las personas desplazadas o susceptibles de serlo en el contexto de la tensión ambiental y del cambio climático obtendrán reconocimiento explícito en el marco jurídico y constitucional, pero no existe maquinaria alguna para definir qué derechos esperan tener aquellos que se encuentran permanentemente desplazados y cómo se podrían proteger. Paradójicamente quizás, los episodios pasados de migraciones forzadas en el país no han desembocado en una voluntad de abordar las cuestiones de “desplazamiento” y de las “personas desplazadas” de una manera más profunda.

Vietnam

La característica contextual predominante que da forma a la legislación nacional vietnamita sobre los derechos de los colectivos desplazados a causa de la tensión ambiental sigue siendo la dinámica entorno a la operación de su planificación económica centralizada. La subida al poder de un Gobierno socialista en Vietnam en la década de los años setenta no sólo reestructuró la organización política y económica del país sino que también supuso el traslado de aproximadamente 6,7 millones de personas (probablemente una estimación muy a la baja) entre 1976 y 1985, siendo la regulación de la migración un componente principal de la planificación económica centralizada.

Bajo tales condiciones no se aceptan enfoques basados en los derechos individuales o un discurso sobre la protección. El Gobierno ha llegado a interpretar el “desplazamiento” como un proceso reactivo y descontrolado en contraste con sus estrategias de traslado proactivo y de las políticas migratorias reguladas que supusieron el traslado de aproximadamente 6,6 millones de personas (alrededor del 8% de la población) entre 2004 y 2009. En los documentos políticos del Gobierno no se hace mención alguna al desplazamiento o al reasentamiento, sino que se prefiere el término “reubicación” y, de acuerdo con ello, no existe alcance alguno al que aplicar los Principios Rectores. La opinión del Estado sobre

la migración espontánea y sin controlar se refleja en la invisibilidad de los migrantes no registrados en el sistema estatal y que por tanto hace que la cuestión de sus derechos no se ponga de relieve.

Sin embargo, se espera que la migración crezca en el país dado que el número de migrantes espontáneos va en gran aumento debido a las crecientes presiones ambientales y económicas. En este contexto el Gobierno está implementando reasentamientos planificados entre un gran número de hogares que en la actualidad se encuentran en las zonas más propensas a sufrir inundaciones del delta de Mekong. Por tanto, el cambio climático en Vietnam parece ser en general más como una preocupación política relacionada con el desarrollo que no de carácter humanitario, en comparación con los demás países que han sido objeto de nuestro estudio. Estando el alcance del compromiso político tan gravemente contenido en el país, el enfoque sigue centrándose en ofrecer derechos materiales, quedando excluidos los derechos políticos.

Etiopía

El Gobierno de Derg (1976-91) utilizó una sequía que tuvo lugar en la década de los años ochenta para justificar estrategias de reasentamiento a gran escala y violentas (forzadas, de hecho). Dado que dichas estrategias estaban destinadas principalmente a contrarrestar los esfuerzos de las fuerzas insurgentes más que a garantizar los empleos de las personas que sufrirían la sequía, las repercusiones a largo plazo han consistido en el surgimiento de retenciones populares hacia los programas de traslado como medio de solucionar los problemas ambientales. Como consecuencia, el actual enfoque del Gobierno consiste en centrarse en la provisión de ayuda a las zonas que sufren tensión ambiental y en transformar los empleos para reducir la necesidad de trasladarse en primera instancia. Sin embargo, estos esfuerzos se han centrado en la provisión de bienes materiales que tienen más que ver con el objetivo político de lo que en efecto es un Estado con un único partido.

El Gobierno no emplea el término “desplazado interno” y no ha implementado los Principios Rectores. Aunque Etiopía es uno de los Estados firmantes de la Convención de Kampala, el Gobierno ha eludido los acuerdos internacionales sobre derechos humanos, lo que sería un ejemplo del incumplimiento de sus obligaciones para con sus ciudadanos y, por tanto, menoscabaría la legitimidad que solicita. Los elementos positivos de la protección social ampliada a todos los migrantes en Etiopía (incluidos los que responden a situaciones de tensión ambiental) y los esfuerzos por garantizarles el

bienestar material deberían mirarse con precaución; la institución de dichos derechos materiales bien podría ser a costa de los derechos políticos.

Ghana

Ghana tiene un largo historial en lo que respecta a la acogida de refugiados de la región. Durante la época colonial, la expropiación de tierras y sus consiguientes desplazamientos forzados y traslados de la población fueron importantes. Aunque se han producido algunas situaciones de refugio episódicas y desplazamientos "forzados" internos a pequeña escala en Ghana, a día de hoy los traslados internos están estrechamente relacionados con los determinantes histórico-políticos coloniales y postcoloniales, y han sido absorbidos en su tejido socioeconómico, haciéndolos por tanto menos delicados a nivel político que los

casos de Kenia y Etiopía. De acuerdo con esto, dispone de una limitada prominencia política.

El discurso en Ghana se centra en conciliar las presiones ambientales con las prioridades socioeconómicas con el fin de alcanzar objetivos sostenibles de desarrollo nacional, más que en el desplazamiento de la población. A este respecto, se podría decir también que Ghana está adoptando una respuesta basada en el desarrollo más que una respuesta humanitaria.

Esto no quita que el problema de la migración sea en sí una cuestión apremiante. Las migraciones rurales y urbanas, los conflictos entre granjeros y pastores en las zonas de transición, las repercusiones del desplazamiento en cuanto a degradación ecológica en el norte subsahariano y en el sur de



James Morrissey

Las condiciones adversas de crecimiento en las tierras altas de Etiopía proporcionan un contexto para enmarcar los esfuerzos de desarrollo exclusivamente en términos de los derechos materiales.

marzo 2014

la costa tropical, y el creciente reconocimiento de las repercusiones potenciales de la tensión ambiental y del cambio climático sobre la movilidad de la población, están todas presentes. Los desplazamientos “inducidos por” la degradación ambiental en las regiones del norte del país y en el cinturón litoral ya están mostrando el problema emergente de si los derechos de los actualmente afectados se van a proteger y de qué manera.

Sin embargo, a las cuestiones de migración y desplazamiento todavía no se las ha relacionado con la preocupación por los derechos y no existe una arquitectura de normas y de instrumentos para protegerlos que lidie con las migraciones. En el caso de las personas desplazadas a causa de desastres y riesgos naturales, éstas disponen de las provisiones estipuladas en la Ley Nacional de Gestión en casos de Desastre de 1996, cuyo ámbito de actuación podría ampliarse en principio para cubrir a las personas desplazadas a causa de acontecimientos de evolución lenta como el cambio climático, de manera que se podrían invocar provisiones de la Organización Nacional de Gestión en casos de Desastre. Sin embargo, existen pocas pruebas de que Ghana busque implementar normas dispuestas en los Principios Rectores y aunque la ha firmado, no ha llegado a ratificar la Convención de Kampala.

Por otro lado, como miembro de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental, accede a las iniciativas migratorias regionales que apoyan unos movimientos de población relativamente libres, un mecanismo potencialmente importante dado que la tensión ambiental subsahariana se intensifica en esta región.

Conclusiones

Los historiales de migración episódica, el complejo entorno político en el que se sitúa la migración y la falta de predisposición para abordar la migración como una cuestión de política pública constituyen el telón de fondo hacia una

explicación de la reticencia de los Gobiernos a desarrollar marcos políticos que aborden de forma efectiva las actuales y futuras repercusiones de los desplazamientos de población relacionados con el cambio climático y la tensión ambiental.

La resistencia a entrar en cuestiones de política migratoria y de implantación de políticas para la migración se apoya en la reticencia de estos países –en combinación con las diferentes manifestaciones de sus débiles estructuras de gobierno– a la hora de abordar cuestiones de derechos humanos. Esto es lo que revela la reticencia de los países que han sido objeto de nuestro estudio a la hora de desarrollar marcos jurídicos y normativos que protejan los derechos de los migrantes en general y especialmente los de las personas desplazadas ambientales.

La protección de los derechos en el contexto de la tensión ambiental es apropiada básicamente en términos de **derechos materiales**, como por ejemplo la reposición de los empleos y el reasentamiento en tierras más seguras. Esto permite a los Gobiernos reconocer las necesidades materiales al mismo tiempo que subvierten los **problemas estructurales** de permitir **derechos políticos** como, por ejemplo, el empoderamiento, la toma de decisiones y la plena participación en los programas de reasentamiento.

Dada la persistente negación política de la migración y el desplazamiento como reto político y social, y la fragilidad política que media en su falta de inclinación a desarrollar respuestas sistemáticas y estructurales, resulta escasa la protección de los derechos de los desplazados por culpa del cambio en las condiciones ambientales o climáticas. Los análisis sugieren que es probable que los esfuerzos para adoptar los “Principios Rectores” sean limitados o que, en caso de que se adopten, se hará poco por implementarlos. Este problema no es fácil de resolver en el contexto del cambio climático.

Roger Zetter roger.zetter@qeh.ox.ac.uk es profesor emérito del Centro de Estudios para los Refugiados de la Universidad de Oxford. www.rsc.ox.ac.uk y James Morrissey morrissey.james1@gmail.com ha sido hasta hace poco oficial de investigación del Centro de Estudios para los Refugiados.

El estudio en el que se basa el presente artículo fue financiado por la John D and Catherine T MacArthur Foundation.

1. www.idpguidingprinciples.org/
2. <http://tinyurl.com/AU-KampalaConvention>
3. Véase los artículos de Siddiqui, p. 21 y Bose, p. 22.

