

La fragilidad del Estado, el estatus de refugiado y la “migración de supervivencia”

Alexander Betts

La fragilidad del Estado supone un reto para el régimen de refugiado. Además de enfatizarse la necesidad de proteger a las personas que huyen por las acciones de los Estados contra su propio pueblo, también hay que exigir la protección de quienes huyen por las carencias por parte de los Estados, provocada por una falta de voluntad o por su incapacidad para garantizar a los ciudadanos sus derechos fundamentales.

La designación de los Estados como “frágiles” o “fallidos” es frecuentemente criticada por su falta de claridad, ya que abarca una variedad dispar de situaciones y constituye una etiqueta política de la que se abusa para categorizar a los Estados según diversos estándares de Gobierno occidentales idealizados.¹ Sin embargo, podemos emplear el concepto de fragilidad del Estado para entender algunos factores importantes de la naturaleza cambiante del desplazamiento y lo adecuado o inadecuado de las respuestas internacionales de protección que existen cuando la fingida relación entre el Estado y sus ciudadanos se quiebra y el primero no puede o no quiere otorgar a los segundos los derechos que les corresponden.

La sociedad internacional de Estados redactó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en 1951 tras la II Guerra Mundial para abordar el hecho de que algunos Estados no estaban proporcionando a sus ciudadanos los derechos humanos fundamentales. Sin embargo, desde la creación del régimen de refugiado en 1950, las circunstancias que definen el éxodo han cambiado. A pesar de que muchos de los actuales debates políticos y académicos se centran en los “nuevos detonantes del desplazamiento” (como la violencia generalizada, los cambios medioambientales y la falta de garantías a la hora de conseguir alimentos), lo que en última instancia determina si la protección internacional es necesaria es la calidad de la gobernanza en el país de origen. En los Estados con una gobernanza débil, el único modo disponible de conseguir protección es abandonar el país.

De la persecución a la privación

Aunque ahora existen menos Estados represores o autoritarios que en la época de la Guerra Fría, desde que terminó se ha producido un aumento del número de Estados frágiles. Esta tendencia implica que hay menos gente que huye de la persecución derivada de los actos de los Estados al mismo tiempo que aumenta el número de quienes están huyendo por la privación de sus derechos humanos como consecuencia

de las omisiones de unos Estados débiles que son incapaces de garantizarles sus derechos fundamentales o que no están por la labor de hacerlo.

Aunque los creadores del régimen de refugiado previeron que la definición de refugiado evolucionaría con el paso del tiempo –ya fuese a través de la jurisprudencia de Estados concretos o de acuerdos complementarios– sigue habiendo poca precisión en cuanto a la obligación de los Estados para con las personas que huyen por las privaciones y que quedan fuera del concepto convencional de persecución. Se puede abogar por el uso de la Convención de la OUA sobre los Refugiados de 1969 para cubrir aspectos de fragilidad del Estado como causa de los desplazamientos transfronterizos (bajo el título de “acontecimientos que perturben gravemente el orden público”), aunque su uso irregular y su débil jurisprudencia siguen haciendo que su aplicación en Estados frágiles no resulte fiable. Además, aunque las normas de protección complementarias se hayan desarrollado mediante la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos para ampliar la protección internacional, su jurisprudencia se está desarrollando con lentitud y sin uniformidad a nivel geográfico. El resultado es que los que no de las personas que huyen de las privaciones y que quedan fuera del concepto convencional de persecución acaba siendo inconsistente y está condicionada más por la política que por la ley.

La consecuencia es que, a día de hoy, mucha gente a la que se le obliga o que se siente impelida a cruzar las fronteras internacionales no encajan en las categorías establecidas en 1951. Muchos de los que huyen por la privación de los derechos humanos en Estados frágiles o fallidos como Zimbabue, Somalia, la República Democrática del Congo, Haití, Afganistán o Libia son lo más parecido a refugiados y sin embargo se quedan fuera de la definición, por lo que a menudo se les niega esa protección. No huyen de la persecución del Estado pero muchos sí lo hacen de su incompetencia. No están migrando para conseguir mejoras económicas a menos que se

julio 2013

considere que conseguir lo suficiente para comer sea un motivo económico. Sin embargo, la protección que alguna vez llegan a recibir es irregular, inconsistente, impredecible y, en el mejor de los casos, increíblemente inadecuada. Es mucho más probable que les corralen, detengan y deporten a que reciban protección. Visto por uno mismo, no hay diferencia alguna si el origen de la privación de los derechos humanos proviene de un Estado opresor o de otra fuente. Si se es incapaz de sobrevivir o de mantener unas mínimas condiciones de dignidad humana a no ser que se abandone el país, querer distinguir entre la persecución y otros motivos se vuelve un sinsentido.

Las lagunas en la protección de las personas que huyen de Estados frágiles y fallidos importan en lo que se refiere a derechos humanos. Por poner un ejemplo bastante prominente; un gran número de zimbabuenses se exiliaron de su país entre 2000 y 2010, de los cuales se estima que dos millones entraron en Sudáfrica durante ese período. Huían de una situación desesperada caracterizada por el colapso económico y político, donde casi no había oportunidades laborales viables para mantener siquiera las condiciones de vida más básicas. Aunque sólo una pequeña minoría se haya enfrentado a una persecución individual por razones políticas, la inmensa mayoría de sus ciudadanos han quedado excluidos de la definición de refugiado establecida por la Convención de 1951. En lugar de recibir protección, la mayoría ha tenido un acceso limitado a la asistencia humanitaria en los países vecinos; cientos de miles de personas fueron perseguidas, detenidas y deportadas a Zimbabue.

Estas lagunas en materia de protección también afectan a la seguridad internacional. Sabemos que existe una relación entre los desplazamientos transfronterizos y la seguridad, y que cuando las respuestas internacionales son inapropiadas, el desplazamiento puede exacerbar los conflictos o dar la oportunidad a los grupos armados para reclutar gente,

por ejemplo. En la década de los cincuenta, la motivación de los Estados por crear un régimen de refugiado no se centró exclusivamente en los derechos, sino que también se basó en reconocer el efecto desestabilizador que podría conllevar la incapacidad colectiva de ofrecer asilo a las personas cuyos Estados de origen fuesen incapaces o que no estuviesen dispuestos a proveerles de sus derechos más fundamentales. Una lógica similar se aplica a la gente que huye de graves privaciones de derechos. Sin una acción colectiva coherente, los movimientos de población forzados –en particular, los de Estados frágiles y fallidos– pueden tener implicaciones sobre la seguridad regional y el potencial de desencadenar efectos colaterales de mayor amplitud.

La migración de supervivencia

Más allá de identificar a las personas como refugiados o migrantes económicos voluntarios, carecemos de una terminología para identificar claramente a aquellas que deberían tener derecho a no ser retornadas a su país de origen por razones de derechos humanos. Podríamos referirnos a la gente que se encuentra fuera de su país de origen debido a una amenaza existencial para la que no disponen de ninguna solución o resolución a nivel interno –como resultado de la persecución, el conflicto o la degradación ambiental, por ejemplo– como “migrantes por supervivencia”⁴³. Lo que



Un niño desplazado ayuda a su familia a reconstruir una vivienda de cartón en las afueras de Bossaso, Somalia.

importa no es el caso concreto del desplazamiento sino más bien identificar el umbral de los derechos fundamentales ausentes en el país de origen que haga que la comunidad internacional tenga que permitir a la gente cruzar las fronteras internacionales y que se le conceda asilo temporal o permanente. La diferencia en cuanto a los derechos disponibles para los refugiados en comparación con los de los migrantes por supervivencia que huyen de graves privaciones es arbitraria. En teoría todos los migrantes por supervivencia los poseen al amparo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Sin embargo, al contrario de lo que ocurre con los refugiados, no existen mecanismos institucionales que garanticen que esos derechos se ponen a su disposición en la práctica. Ningún organismo internacional tiene la responsabilidad oficial de proteger a la gente que, de acuerdo con los derechos humanos, tiene derecho a no ser retornada si se queda excluida de la definición de refugiado. La arbitrariedad de distinguir entre la persecución y otras graves privaciones de los derechos humanos como causa del desplazamiento se encuentra implícitamente reconocida en otras áreas de actuación de la comunidad internacional. Por ejemplo, desde finales de la década de los noventa, los Estados han desarrollado una normativa y un marco institucional para proteger a las personas desplazadas internas. En el caso de los desplazados internos, en lugar de limitar la definición a “aquellos que huyen de la persecución”, la comunidad internacional eligió un enfoque más inclusivo.

En algunos casos el régimen de refugiado se ha flexibilizado para ofrecer protección a los migrantes por supervivencia y en otros casos no. A pesar de que los Estados de acogida a veces han adoptado, firmado y ratificado normas muy similares respecto a los refugiados, existe una variación importante entre lo que está escrito sobre el papel y lo que ocurre en la práctica. Y a pesar también de las causas comunes subyacentes en distintos movimientos de población, la respuesta de los diferentes Estados de acogida hacia dicha población ha variado radicalmente. Aunque todas las respuestas han sido imperfectas desde la perspectiva de los derechos humanos, algunas lo han sido más que otras.

En Kenia por ejemplo, se ha reconocido a todos los somalíes como refugiados independientemente de cuál fuera la causa inmediata de su exilio. Este fue el caso incluso durante gran parte del período de hambruna y sequía que tuvo lugar en 2011. En Tanzania, el Gobierno y ACNUR se han resistido a invocar la cláusula de cesación para los congoleños de Kivu del Sur, no por el riesgo

de que sean perseguidos si regresan a su país sino debido a la debilidad de la gobernanza de la República Democrática del Congo. Pero en el resto del mundo la respuesta ha sido mucho más restrictiva. En un extremo tenemos a Angola donde se ha acorralado, detenido y deportado –a menudo con brutalidad– a cientos de miles de congoleños. En el punto álgido de la crisis de Zimbabue, Botsuana continuó deportando a los migrantes zimbabuenses mientras que Sudáfrica al menos estableció una moratoria temporal tardía en su deportación.

En ausencia de claridad jurídica, los Estados han ejercido un importante grado de discreción en sus respuestas. Mientras tanto, el papel de las organizaciones internacionales ha estado determinado en gran medida por la voluntad (entre otras cosas) de los Gobiernos de acogida de ampliar la protección a la población que huye de formas de privación que no están definidas como persecución.

Estas inconsistencias destacan las importantes lagunas que existen en los marcos normativos e institucionales destinados a proteger a las personas que huyen de Estados frágiles y fallidos. Lo que queda es hacer que las instituciones existentes trabajen mejor en lugar de crear instituciones nuevas. Para ello es necesario comenzar por mejorar la implementación de las normas existentes, lo que a su vez exige una mejor interpretación de los incentivos políticos locales y nacionales que den forma a la implementación. Sin embargo, siguen existiendo lagunas normativas para las que algún tipo de principios rectores autoritativos podría ayudar a consolidar la interpretación de qué normas y leyes de derechos humanos resultan significativas para los migrantes por supervivencia que se encuentran en los márgenes del régimen de refugiado. Las respuestas para las personas que huyen de graves privaciones de derechos humanos en Estados frágiles y fallidos son, de momento, sencillamente demasiado arbitrarias e inconsistentes.

Alexander Betts alexander.betts@qeh.ox.ac.uk es profesor de universidad especializado en Estudios para los Refugiados y Migraciones Forzadas en el Centro de Estudios para los Refugiados, Universidad de Oxford www.rsc.ox.ac.uk

1. Por ejemplo, el Índice de Estados Fallidos del Fondo por la Paz establece una clasificación de los estados según diversos indicadores sociales, políticos y económicos. <http://fip.statesindex.org/>

2. Artículo I.2 www.unhcr.org/45dc1a682.html

3. Véase Alexander Betts, *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement* (La migración de supervivencia: la gobernanza fallida y la crisis del desplazamiento), Cornell University Press, 2013.