

julio 2013

Respuestas humanitarias en el vacío de protección

Aurélie Ponthieu y Katharine Derderian

Con frecuencia una combinación de factores empuja a las personas a abandonar su país, y el carácter voluntario de su partida sigue siendo cuestionable, retando a los trabajadores humanitarios tanto a satisfacer las necesidades como a adaptarse a los cambios en las categorías del desplazamiento forzado.

Actualmente, la realidad del desplazamiento forzado se caracteriza por flujos mixtos, políticas migratorias restrictivas y crecientes conexiones entre la migración económica y la huida política. Como resultado, asistir a las poblaciones desplazadas forzosamente ya significa intervenir en diferentes tipos de escenarios: campamentos, centros de detención, centros de tránsito y entornos urbanos, cada vez con más desafíos para la dignidad humana y el acceso a los servicios básicos. Al mismo tiempo, los nuevos grupos vulnerables están llegando a las puertas de las clínicas de Médicos Sin Fronteras, incluyendo a las víctimas de trata de personas, desastres ambientales e inseguridad alimentaria. La razón principal de la huida de las personas suele ser difícil de identificar, pero sigue siendo esencial para el estatus jurídico que se presume tienen a su llegada.

Mientras que las categorías jurídicas suelen ser insuficientes frente a las realidades complejas, las vulnerabilidades siguen siendo similares independientemente del estatus. No siendo clasificados como refugiados ni siendo migrantes económicos voluntarios, muchas personas que se desplazan se enfrentan a políticas inadecuadas, falta de asistencia y abusos contra sus derechos humanos. En los países de destino, su situación depende de políticas de recepción fluctuantes y políticamente motivadas y de la buena voluntad de las organizaciones internacionales o locales y las ONG de ayudarlos. Con frecuencia, la falta de asistencia o las políticas incoherentes sólo empeoran las necesidades humanitarias, lo que lleva a un muy real “vacío de protección” para las personas involucradas y a desafíos para las organizaciones humanitarias y los Estados. Los Estados que enfrentan estos flujos deben adaptar coherentemente las políticas migratorias y para refugiados con el fin de evitar un aumento de la vulnerabilidad y para defender los derechos de las personas y la dignidad humana.

Recientemente, MSF ha intervenido en varias situaciones en las que un significativo número de migrantes forzados – que comparten las mismas necesidades y vulnerabilidades, si no el mismo perfil o motivo de huida – se enfrentan a una situación médica y humanitaria desesperada. Entre los

recientes ejemplos destacados están los zimbabuenses que cruzan la frontera hacia Sudáfrica en numerosos grupos (2007-2013) y los haitianos varados en la región amazónica de Brasil (2011). Estos dos grupos reflejan algunos patrones clásicos de la migración económica – la búsqueda de una oportunidad económica, una alta proporción de hombres migrantes y/o el uso de las rutas de tráfico de personas. Sin embargo, muchos de ellos expresan razones más complejas que la simple voluntad de mejorar su situación económica. Aunque algunos huyeron como refugiados, la mayoría huyó como una estrategia de supervivencia de las consecuencias de la fragilidad del Estado, incluyendo los brotes masivos de enfermedades, los desastres naturales y la pobreza extrema. En estos contextos, podría decirse que la vulnerabilidad de las personas terminó siendo igual o superior a la de los refugiados en el mismo país de destino.

Haitianos en Brasil

Brasil ha enfrentado un flujo irregular de haitianos: 3.814 personas han entrado oficialmente por su frontera amazónica con Perú entre 2010 y 2012. La mayoría de ellos había transitado por Perú con la ayuda de traficantes después de viajar en avión a Panamá o Ecuador. Aunque la emigración haitiana no es un fenómeno nuevo – se estima que uno de cada seis haitianos vive en el extranjero – esta fue la primera vez que Brasil se enfrentó a este fenómeno. En 2011, MSF realizó una encuesta en la ciudad fronteriza de Tabatinga, donde la mayoría de los haitianos quedaron varados. El 40% de los encuestados provenía de regiones de Haití afectadas por el terremoto de enero de 2010. A pesar de que el 84% declaró que el desempleo era la principal razón para migrar, el terremoto representó la segunda motivación (56%). El 69% dijo que había sido afectado por el terremoto, el 51% había perdido su casa y el 33% había perdido a miembros de su familia. La inseguridad también fue mencionada por el 41% como una motivación para partir. Si bien los haitianos no calificarían como refugiados prima facie, muchos reconocieron la crisis humanitaria en Haití y la carga que los retornos forzados impondrían al país en el contexto de la destrucción y el desplazamiento causados por el terremoto. En febrero de 2010, el ACNUDH¹ y el ACNUR instaron a los países a cesar

los retornos de inmigrantes indocumentados a Haití y a concederles la protección por razones humanitarias, un llamado que fue renovado en 2011 y 2012.

Tras el llamamiento de la ONU en el momento del terremoto en 2010 para la protección temporal de los migrantes haitianos, Brasil regularizó a unos 300 haitianos presentes en su territorio, ofreciéndoles "visas humanitarias". Sin embargo, las autoridades federales no pudieron definir su marco político en relación a la migración haitiana, dificultando una respuesta oportuna a los nuevos flujos de haitianos en las fronteras de Brasil. Sin una política clara vigente y a pesar de la decisión del gobierno de no considerar a los haitianos como refugiados, los haitianos en Tabatinga no tuvieron otra alternativa más que

el sistema de asilo para obtener documentación provisional y el derecho a trabajar y poder salir de Tabatinga. El sistema de asilo abrumado por las nuevas solicitudes, las demoras en su procesamiento y el extremo aislamiento de Tabatinga dieron como resultado un aumento alarmante de la vulnerabilidad y las necesidades humanitarias de los migrantes. Varados por dos a cuatro meses en Tabatinga, los haitianos siguieron sin empleo, endeudándose para pagar viviendas precarias e insalubres. Según una encuesta de MSF, la gran mayoría tenía sólo 1m² de espacio habitable, dormía en el suelo, tenía acceso limitado al agua potable y al saneamiento y comía una comida al día suministrada por la iglesia local. El gobierno federal solicitó al ACNUR que no asistiera a los migrantes haitianos a pesar de su estatus



Haitianos varados en la ciudad fronteriza de Tabatinga, Brasil.

julio 2013

de solicitantes de asilo, mientras las autoridades municipales designaron el “problema haitiano” como un asunto federal. En este contexto de exclusión flagrante, MSF estableció una breve intervención dirigida a mejorar las condiciones de vida básicas y abogó ante las autoridades locales para garantizar el acceso de los haitianos a los servicios básicos de Brasil, lo que resultó en el registro completo en el sistema de salud de todos los migrantes.

El 13 de enero de 2012, el gobierno brasileño adoptó una legislación para regularizar a todos los haitianos presentes en su territorio y permitir la reunificación familiar. Esta decisión en última instancia facilitó la inmigración legal, con la Embajada de Brasil en Haití concediendo 100 visas por mes.



Zimbabuenses en Sudáfrica

En un caso similar, unos dos millones de zimbabuenses cruzaron la frontera a Sudáfrica para huir de las consecuencias de las crisis políticas y económicas de su país en la década de 2000. Si bien la región conoce bien los diferentes tipos de migración laboral a través y dentro de las fronteras, así como flujos de refugiados, la migración de zimbabuenses en la última década ha sido más compleja. La inseguridad alimentaria y la falta de acceso a servicios básicos como la atención de salud han sido importantes desencadenantes de la migración de Zimbabuenses a Sudáfrica. En 2009, Zimbabue era el país más dependiente de ayuda alimentaria en el mundo, donde siete millones de personas, de una población de nueve millones de habitantes, no tenían seguridad alimentaria. El 15% de la población adulta vivía con VIH y el 94% de la población estaba desempleada. Al mismo tiempo, el país enfrentaba el peor brote de cólera en África en más de quince años en una epidemia que afectó a todas las provincias. Los frágiles sistemas de servicios públicos de Zimbabue eran simplemente incapaces de hacerle frente. La gente huía de estas desesperadas condiciones y sin lugar a dudas su motivo era simplemente sobrevivir.

Inicialmente Sudáfrica consideró a los zimbabuenses que llegaban a su frontera como migrantes económicos voluntarios. Muchas personas habían cruzado la frontera de forma irregular y quedaban indocumentados debido a la falta de acceso a los canales de migración legal, a la determinación de la condición de refugiado o a medidas temporales de protección. De enero a junio de 2007 las autoridades sudafricanas repatriaron a Zimbabue, en deportaciones masivas, a un total de 102.413 inmigrantes indocumentados. La política de deportación y sus efectos empujaron a los zimbabuenses a la “clandestinidad”, donde muchos vivían en condiciones deplorables. Esta política del gobierno, junto con la ausencia de estatuto legal y un procedimiento de asilo disfuncional, dificultaron que los zimbabuenses tuvieran acceso a atención en salud y otro tipo de asistencia.

En abril de 2009, en el pico de la violencia electoral en Zimbabue, el Ministerio del Interior de Sudáfrica, bajo la fuerte presión de las ONG y grupos de derechos humanos, ofreció a los zimbabuenses un “permiso de dispensa especial” bajo la Ley de Inmigración, una moratoria en las deportaciones, un proceso de regularización y una visa de entrada por 90 días para los titulares de pasaportes. A pesar de esta nueva política destinada a proporcionar un estatuto legal a todos los zimbabuenses, reconociendo sus necesidades de protección y la arbitrariedad de los retornos forzados, el permiso de dispensa especial nunca fue implementado. Como resultado, los zimbabuenses indocumentados recurrieron una vez más al sistema de asilo para acceder al empleo y la educación. Esta estrategia sobrecargó el sistema de asilo y Sudáfrica se convirtió en el país con el mayor número de solicitudes de asilo pendientes en el mundo.

La moratoria en las deportaciones y el complejo proceso de documentación para los zimbabuenses terminó en 2011, exponiendo una vez más a la gran mayoría de zimbabuenses al arresto y la deportación. El acceso a los procedimientos de asilo se hizo cada vez más restrictivo, y a los individuos indocumentados de todas las nacionalidades se les negó sistemáticamente el acceso al país y fueron rechazados, forzados a cruzar clandestinamente, como se dice “bajo el puente”. Los “Guma Guma” – bandas criminales presentes a lo largo de la frontera – roban a los migrantes sus pertenencias o abusaban sexualmente de ellos; con frecuencia los hombres eran forzados a violar a las mujeres que iban con ellos y si no lo hacían eran violados. Entre enero de 2010 y junio de 2011, MSF y el Centro Thuthuzela en Musina trataron a 481 personas

que fueron violadas o forzadas a violar cuando cruzaban el río Limpopo entre Sudáfrica y Zimbabue. La mayoría de las víctimas también sufrió otros tipos de violencia, como palizas y secuestro.²

Soluciones parciales o temporales

Varios factores influyeron en las necesidades humanitarias de los migrantes en estos contextos: el acceso a un estatuto legal, el respeto de los derechos humanos y la capacidad de respuesta de los sistemas de asilo o migratorios respecto a su situación específica. Cada intervención de MSF fue inicialmente impulsada por la ausencia de otras respuestas a las necesidades de los migrantes.

Las políticas de inmigración y asilo del Estado definen quien tiene derecho a entrar y permanecer en su territorio, pero estas políticas se basan generalmente en categorías y marcos legales pre-existentes y definidos que corren el riesgo de ser demasiado rígidos en el mundo actual. Dada la situación en algunos países, en Estados frágiles como Zimbabue y Haití, ¿las poblaciones tienen otra opción además de la migración? Lamentablemente, el temor a los “factores de atracción” puede influenciar la prestación de la asistencia y el estatuto de protección más que la realidad de las necesidades y la vulnerabilidad de las personas.

Después de algún tiempo, Brasil y Sudáfrica reconocieron la especificidad de las causas de la migración desde Haití y Zimbabue y la necesidad de adaptar las políticas existentes. En ambos casos, el sólo uso de los canales de asilo no abordó las necesidades justa y efectivamente. Si bien estos dos países concedieron la residencia permanente o visas humanitarias a los extranjeros en circunstancias especiales, estos mecanismos condujeron a soluciones con orientación política, ad hoc y por tanto temporales. A pesar de que Brasil regularizó a varios miles de haitianos en enero de 2012, esto no resolvió la situación de los cientos de personas que llegaron posteriormente, quienes enfrentaron las mismas condiciones de vida deficientes. Con las continuas dificultades en Haití, los inmigrantes haitianos más vulnerables tienen pocas posibilidades de obtener visas en Haití y seguirán llegando a Brasil por diferentes fronteras, si bien enfrentándose a las mismas necesidades.

El estatuto migratorio especial propuesto por Sudáfrica para los zimbabuenses encaminado a proporcionar permisos de residencia y trabajo no pudo resolver la situación debido principalmente a los confusos requisitos o a que los solicitantes no poseían pasaportes. Desde el final de este proceso, los

arrestos, detenciones y deportaciones se reanudaron en condiciones deficientes, durante los cuales las personas se enfrentaron a riesgos de salud como la interrupción del tratamiento del VIH o la TB, o la exposición a enfermedades contagiosas. Actualmente Sudáfrica se enfrenta a nuevos flujos mixtos de personas vulnerables, como somalíes y congoleños de los Kivus devastados por la guerra. En lugar de revisar sus políticas para responder a la migración forzada, Sudáfrica está cerrando sus fronteras, restringiendo el acceso a la protección internacional, exponiéndose a la devolución y obligando a las personas a entrar por medios irregulares y peligrosos.

Los nuevos conceptos emergentes, como la “migración por supervivencia”³ tienen el mérito de definir esta categoría de migrantes forzados y cuestionar la idoneidad de los marcos jurídicos existentes cuando, como en estos casos, la fragilidad del Estado y las necesidades humanitarias crean numerosas migraciones.

La experiencia de MSF en Brasil, Sudáfrica y otros países muestra las consecuencias humanitarias del vacío de protección. Las políticas estatales temporales y ad hoc han resultado inadecuadas como respuesta a un fenómeno continuo y duradero. En la actualidad existe una urgente necesidad de desarrollar mecanismos coherentes y basados en las necesidades para adaptar las políticas de asilo y migración al desplazamiento como una de las consecuencias a largo plazo de la fragilidad del Estado. De lo contrario, algunas de las personas más vulnerables del mundo corren el riesgo de quedarse atrapadas en la complejidad de la fragilidad del Estado, las políticas restrictivas y la asistencia inadecuada – con consecuencias muy reales para su salud y dignidad humana.

Aurélie Ponthieu Aurлие.ponthieu@brussels.msf.org
y Katharine Derderian
Katharine.derderian@brussels.msf.org son
Asesoras Humanitarias de Médicos Sin Fronteras
www.msf.org

1. Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos.
2. Ver también ‘Las fronteras de los contrabandistas en Sudáfrica’ de Tesfalem Araia y Tamlyn Monson, RMF 33 en www.fmreview.org/es/situaciones-prolongadas.htm
3. La migración por supervivencia se refiere a ‘personas que están fuera de su país de origen debido a una amenaza existencial para la cual no tienen acceso a una reparación o resolución nacional’. Betts, A ‘Migración por supervivencia: Nuevo marco de protección’, *Global Governance*, Vol. 16, No. 3 <http://journals.riener.com/doi/pdf/10.5555/ggov.2010.16.3.361>. Disponible en inglés.