



GUÍA DE PRÁCTICAS EFICACES PARA LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA CRM

Protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres

ELABORADO POR LA INICIATIVA NANSEN
PARA LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA CRM



Regional Conference on Migration
Conferencia Regional sobre Migración

Protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres

GUÍA DE PRÁCTICAS EFICACES PARA LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA CRM

Marzo 2016



Regional Conference on Migration
Conferencia Regional sobre Migración

THE
NANSEN
INITIATIVE

DISASTER-INDUCED CROSS-BORDER DISPLACEMENT



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA



NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS

ELABORADO POR LA INICIATIVA NANSEN
PARA LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA CRM



San José, 2016
Una publicación de la Conferencia
Regional sobre Migración – CRM
Equipo de revisión:
(PONER NOMBRES)
Edición: Gabriela Hernández
Impresión: Infoterra Editores S.A.
ISBN: (PONER NÚMERO)

4.....	INTRODUCCIÓN
8.....	PARTE I: DISPOSICIONES GENERALES
9.....	I. Propósito
10.....	II. Entendimiento común y principios básicos
11.....	III. Alcance
11.....	A- Situaciones de desastre
12.....	B- Beneficiarios
12.....	C- Aplicabilidad de los cuerpos de leyes existentes
13.....	PARTE II : PROTECCIÓN POR RAZONES HUMANITARIAS PARA EXTRANJEROS PROVENIENTES DE PAÍSES AFECTADOS POR DESASTRES
13.....	I. Discrecionalidad por razones humanitarias en el ámbito de la inmigración
13.....	A- Disposiciones sobre discrecionalidad por razones humanitarias
15.....	B- Obligaciones que limitan la discrecionalidad
15.....	II. Identificación de extranjeros afectados por desastres
15.....	A- Prácticas eficaces en la identificación individual de extranjeros afectados por desastres
16.....	B- Prácticas eficaces en la identificación de grupos de extranjeros afectados por desastres
17.....	C- Normas para el tratamiento de extranjeros afectados por desastres
17.....	III. Protección para extranjeros provenientes de países afectados por desastres
19.....	A- Activación y elegibilidad
19.....	B- Prácticas eficaces en el uso de categorías migratorias
20.....	IV. Protección para extranjeros de países afectados por un desastre que se encuentran en el extranjero cuando ocurre un desastre
20.....	A- Activación y elegibilidad
21.....	B- Prácticas eficaces en el uso de categorías migratorias para extranjeros afectados por un desastre que ya se encuentran en el extranjero
22.....	PARTE III : PROTECCIÓN PARA MIGRANTES EXTRANJEROS QUE VIVEN O SE ENCUENTRAN EN UN PAÍS AFECTADO POR UN DESASTRE
24.....	I. Activación y elegibilidad
24.....	II. Prácticas eficaces relacionadas con migrantes extranjeros que se encuentran en un país afectado por un desastre
25.....	PARTE IV : COOPERACIÓN
27.....	I. Cooperación bilateral
27.....	II. Cooperación regional con la Conferencia Regional sobre Migración

Los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) están expuestos a una gran diversidad de amenazas naturales, que incluyen inundaciones, huracanes, sequías, tsunamis, terremotos, volcanes, incendios y derrumbes; cada una de ellas tiene el potencial de inducir movimientos de población. A raíz de los desastres originados por estas amenazas naturales, han ocurrido desplazamientos y migración dentro de los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y además, desde y hacia estos países y otros Estados, en las Américas y fuera de la región.¹

El reconocimiento de este desafío indica que existe una preocupación generalizada en diversos países de las Américas, que incluye a los países miembros de la CRM, pero que además se extiende más allá de estos países. Por ejemplo, el desafío de responder al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático se reconoció específicamente en la Declaración de Brasilia y su Plan de Acción, adoptados en diciembre de 2014 como parte del proceso Cartagena +30. Además, este desafío fue reconocido por los participantes de la segunda Consulta Regional de la Iniciativa Nansen sobre *Desastres y desplazamiento transfronterizo en América Central: Necesidades emergentes, nuevas respuestas*, que se llevó a cabo del 2 al 4 de diciembre de 2013.² Adicionalmente, en octubre de 2015 la mayoría de los países miembros de la CRM avalaron la *Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático*³ de la Iniciativa Nansen.

¹ En este contexto, puede ser difícil distinguir las situaciones de desplazamiento a través de fronteras originado por desastres de la migración. El número de personas desplazadas en este contexto desde y hacia países miembros de la CRM ha sido bajo, en comparación con el número de desplazados internos en el contexto de desastres.

² *Desastres y desplazamiento transfronterizo en América Central: Necesidades emergentes, nuevas respuestas*, Conclusiones: Consulta Regional de la Iniciativa Nansen, San José, Costa Rica, del 2 al 4 de diciembre de 2013. < www.nanseninitiative.org/central-america-consultations-intergovernmental/ > (Visita más reciente: 30 de abril de 2015)

³ La *Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático* (Agenda de protección) de la Iniciativa Nansen fue avalada por 114 delegaciones gubernamentales en Ginebra, Suiza, el 13 de octubre de 2015.



Algunos países miembros de la CRM han utilizado medidas de protección humanitaria⁴ para recibir a extranjeros desplazados a través de fronteras internacionales en el contexto de desastres. Las medidas de protección humanitaria son de carácter temporal, ya

⁴ Según se describe en la Agenda de protección, el término "**protección**" se refiere a "cualquier acción positiva, sin importar si está basada en obligaciones legales o no, emprendida por los Estados en beneficio de las personas desplazadas en el contexto de desastres o personas en riesgo de ser desplazadas, cuyo fin es obtener el pleno respeto de los derechos de la persona, de conformidad con la letra y el espíritu de los cuerpos legales pertinentes, a saber, normas de derechos humanos, derecho internacional humanitario y leyes sobre refugiados. Aunque en la Agenda se subraya el carácter humanitario de esta protección, no se pretende ampliar las obligaciones legales de los Estados bajo las leyes internacionales sobre refugiados y las normas internacionales de derechos humanos para incluir a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y las personas en riesgo de ser desplazadas." párrafo 14. El término de "**medidas de protección humanitaria**" se refiere a "las leyes, políticas y prácticas utilizadas por los Estados para permitir la admisión y estancia de las personas desplazadas a través de fronteras por desastres en su territorio. Agenda de protección, párrafo 19.

que la condición migratoria se otorga por un período de tiempo limitado o estas medidas (como por ejemplo, la tramitación acelerada de las solicitudes de la condición de residencia permanente) se utilizan durante un período de tiempo limitado tras la ocurrencia de un desastre. El desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres⁵ comúnmente se da de tres formas diferentes: (i) evacuación espontánea y/o asistida para evitar los riesgos inmediatos que plantean las amenazas naturales; (ii) huida espontánea y/o evacuación asistida durante el desastre para evitar lesiones o la muerte; (iii) un movimiento para obtener acceso a protección y asistencia para salvar vidas que quizás no esté disponible en el país afectado a raíz de la destrucción generalizada de la infraestructura y los servicios básicos.

Adicionalmente, los gobiernos de algunos países miembros de la CRM han utilizado medidas de protección humanitaria para dar respuesta a una segunda situación que supone un desafío: cuando una persona se encuentra en el extranjero en el momento cuando su país de origen es afectado por un desastre. El impacto del desastre puede generar preocupaciones particulares de índole humanitaria y de protección para estas personas, como por ejemplo, que no sea seguro que retornen a su país de origen. Otras dificultades podrían incluir la incapacidad para mantener una condición migratoria regular en ausencia del apoyo económico de su familia, que se encuentra en el país afectado por el desastre. Las medidas de protección humanitaria pueden incluir la prórroga de la estadía legal autorizada o, por ejemplo, la suspensión de deportaciones.

Finalmente, se presenta un tercer tipo de preocupaciones para los migrantes extranjeros que se encuentran en un país cuando este sufre un desastre. Por ejemplo, es posible que estos migrantes no tengan acceso a asistencia humanitaria o que decidan no solicitar asistencia si su condición migratoria es irregular. O pueden requerir asistencia para obtener acceso a servicios consulares que les faciliten su retorno a su país de origen tras un desastre. Muchas veces, estas necesidades son aún mayores para las personas en

⁵ Según se describe en la Agenda de Protección, el término "desplazamiento en el contexto de desastres" se refiere a "situaciones donde las personas se ven forzadas u obligadas a dejar su lugar de origen o residencia habitual a raíz de un desastre o para evitar ser afectadas por los impactos de una amenaza natural inmediata y previsible." El "desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres" ocurre cuando estas personas atraviesan una frontera internacional. Ver los párrafos 16 a 18.

condición migratoria irregular o las que están en tránsito por el territorio del país afectado por un desastre.

Los desafíos particulares que enfrentan los países miembros de la CRM en estos contextos de desastres incluyen la ausencia de un enfoque acordado para tomar medidas de protección humanitarias y la necesidad consiguiente de compartir más información sobre prácticas eficaces. De hecho, no existe un marco legal o criterios a nivel internacional o regional para abordar específicamente las implicaciones del desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres.⁶ La ausencia de una respuesta común acordada tiene el potencial de generar movimientos irregulares primarios y secundarios de extranjeros, el riesgo de que redes criminales exploten a estas personas y el sufrimiento de migrantes en condiciones de vulnerabilidad.

La CRM ha analizado anteriormente las consecuencias de los desastres en materia de migración y las prácticas de sus países miembros,⁷ al igual que otros órganos regionales de las Américas en los que participan algunos países miembros de la CRM; estos incluyen el Proceso de Esquipulas, la Alianza Bolivariana de los Pueblos de nuestra América, la Unión de Naciones Suramericanas y la Organización de Estados Americanos.⁸ Esta Guía de prácticas eficaces tiene en cuenta estos precedentes regionales positivos.

⁶ Cabe notar que la Agenda de protección es un documento no vinculante cuyo propósito declarado es "ayudar a obtener una mejor comprensión, brindar un marco conceptual e identificar prácticas eficaces para brindar una mejor protección a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres." Ver la Agenda de protección, párrafo 10.

⁷ En el comunicado conjunto de la IV Conferencia Regional sobre Migración, que aborda los impactos del huracán Mitch en 1998, los países miembros "...coincidieron en que la Conferencia [es decir, CRM] es un foro idóneo para atender los aspectos migratorios derivados de este desastre natural mediante la aplicación de la visión integral planteada por el Proceso de Puebla, con énfasis en el vínculo entre migración y desarrollo." Ver Conferencia Regional sobre Migración, "Comunicado Conjunto, IV Conferencia Regional sobre Migración," San Salvador, 26 al 29 de enero de 1999, tercer párrafo, citado en D.J. Cantor, "Leyes, políticas y prácticas en materia de protección temporal humanitaria de extranjeros en el contexto de desastres: Estados Miembros de la Conferencia Regional sobre Migración y otros Estados de las Américas," diciembre de 2014, estudio elaborado en nombre de la Iniciativa Nansen, p. 28.

⁸ *Ibid.*, sección 4.