



LINEAMIENTOS REGIONALES EN MATERIA
DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A
PERSONAS DESPLAZADAS A TRAVÉS DE
FRONTERAS Y MIGRANTES EN PAÍSES
AFECTADOS POR DESASTRES
DE ORIGEN NATURAL

CSM Conferencia
Suramericana
sobre Migraciones





Edición:
Secretaría Técnica de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (ST-CSM).
Oficina Regional de la Organización Internacional
para las Migraciones (OIM) para América del Sur.
Buenos Aires, Argentina.
Tel: +54 11 5219 2033
Email: csmsecretariatecnica@iom.int
www.csm-osumi.org

Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD)
International Environmental House (IEH), Ginebra, Suiza.
Tel: +41 22917 5483
Email: info@disasterdisplacement.org
www.disasterdisplacement.org

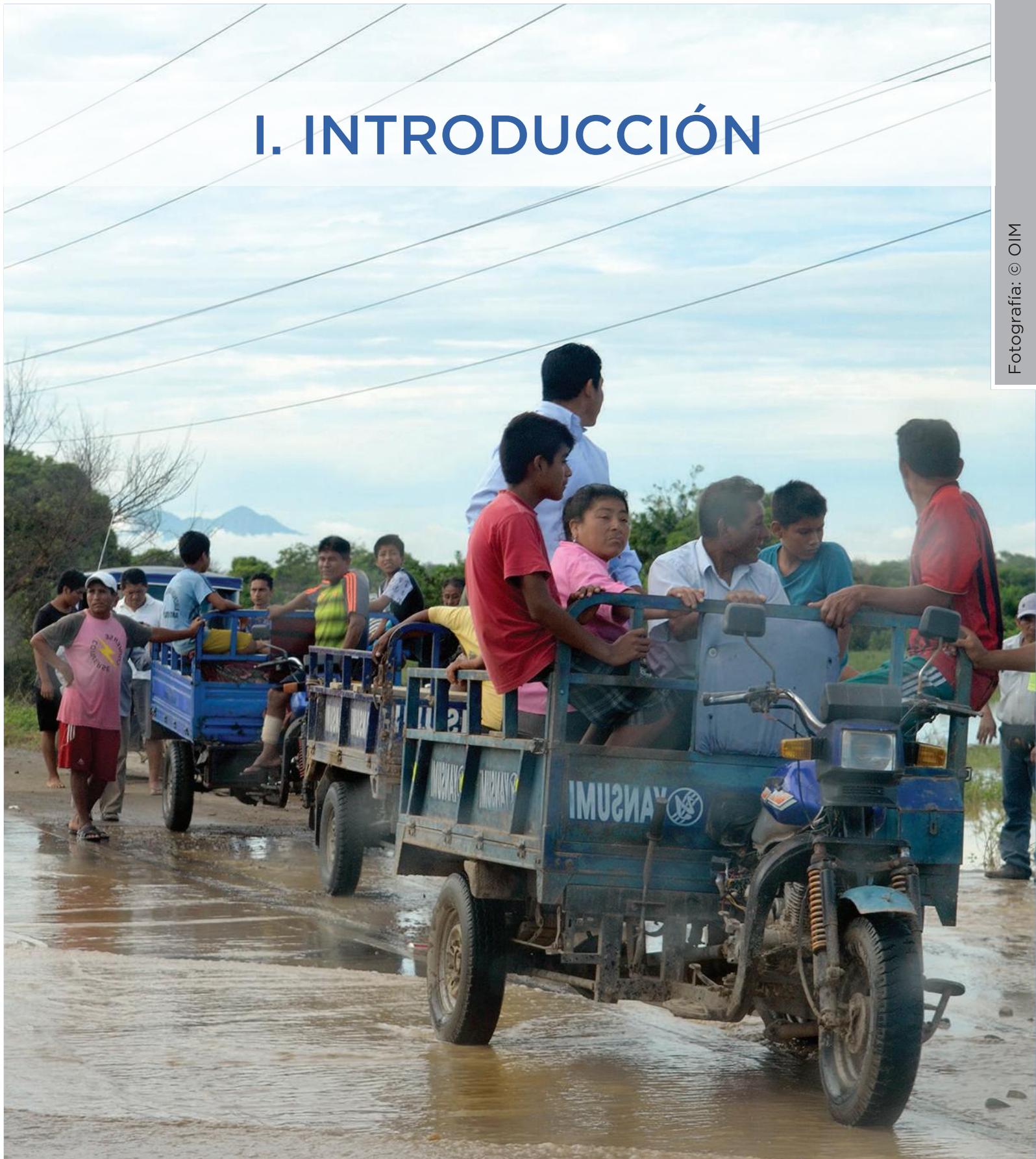
Diseño gráfico e impresión:
Handerson Bolívar Restrepo | Ester "Tetey" Molina
www.altdigital.com

Contenido

I. INTRODUCCIÓN	3
1.1 La movilidad humana en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático en la agenda internacional	4
1.2 Antecedentes: la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM)	7
1.3 Movilidad humana, cambio climático y desastres en América del Sur	9
II. ALCANCE Y PROPÓSITO	13
2.1 Objetivo	14
2.2 Alcance y enfoque	15
2.3 Uso y destinatario de los Lineamientos de la CSM	17
III. PRINCIPIOS Y CONCEPTOS CLAVE	19
3.1 Principios	20
3.2 Conceptos clave	24
IV. MEDIDAS DE CONTINGENCIA PARA REDUCIR Y EVITAR EL RIESGO DE DESPLAZAMIENTO EN EL PAÍS DE ORIGEN	27
V. PROTECCIÓN DE PERSONAS DESPLAZADAS PROVENIENTES DE PAÍSES AFECTADOS POR DESASTRES	30
5.1 Medidas en planes y preparativos para la articulación de la protección de personas desplazadas a través de fronteras como consecuencia del desastre	31
5.2 Medidas para la identificación de necesidades y activación de la respuesta humanitaria	32
5.3 Admisión y estancia de personas desplazadas provenientes de un país afectado por un desastre	34
5.4 Protección a personas desplazadas provenientes de un país afectado por un desastre	36
5.5 Soluciones duraderas para personas desplazadas por desastres cuyo retorno a su país de origen no es posible	38
VI. PROTECCIÓN DE PERSONAS MIGRANTES EN PAÍSES AFECTADOS POR DESASTRES	39
6.1 Asistencia y protección de personas migrantes residentes o en tránsito y en un país afectado por un desastre (país de acogida)	40
6.2 Asistencia y protección de connacionales en el exterior afectados directamente por un desastre (país de origen)	41
VII. IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y REVISIÓN	43
NOTAS	45
ANEXOS	52



I. INTRODUCCIÓN



1.1 La movilidad humana en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático en la agenda internacional

El desplazamiento ocasionado por desastres de origen natural, incluidos los efectos adversos del cambio climático, es una realidad y constituye uno de los mayores retos humanitarios que enfrentan los Estados y la comunidad internacional en la actualidad. Cada año, millones de personas se ven obligadas a desplazarse a causa de desastres ocasionados por amenazas naturales, tales como inundaciones, tormentas tropicales, terremotosⁱ, deslizamientos, sequías y el deshielo de los glaciares.

En años recientes, un promedio de veinticinco millones de personas han sido desplazadas cada año en el contexto de desastres, particularmente, debido a los impactos de desastres repentinos como tormentas tropicales, inundaciones y terremotos. Otras personas han tenido que desplazarse debido a los efectos de los desastres o procesos de evolución lenta, tales como el aumento en el nivel del mar, la desertificación y otras formas de degradación medioambiental, aunque los números globales sobre este tipo de desplazamiento aún son inciertos.

La mayoría de las personas desplazadas en el contexto de desastres permanecen en su propio país; sin embargo, algunas se desplazan a través de fronteras para llegar a un lugar seguro, o bien, obtener protección y asistencia en otro paísⁱⁱ.

En este sentido, si bien a nivel internacional no existe un marco normativo integral y/o específico que aborde las necesidades de protección en torno al desplazamiento interno o transfronterizo por desastres, esta realidad ha sido integrada en años recientes en los principales procesos y agendas globales (multilaterales) y regionales en materia de acción humanitaria, derechos humanos, reducción del riesgo de desastres, gestión migratoria y consular, acción del cambio climático y desarrollo sostenible.

Así, este creciente reconocimiento a nivel internacional sobre los desafíos que implica la movilidad humana en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático, ha sido abordado e integrado dentro de la ‘Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático’ (CMNUCC) el ‘Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030’, la Cumbre Mundial Humanitaria de 2016 y su ‘Agenda para la Humanidad’, la ‘Declaración de Nueva York para los Migrantes y Refugiados’ en 2016, el Pacto Mundial sobre Refugiados y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regularⁱⁱⁱ.

El vínculo entre movilidad humana y los efectos adversos del cambio climático, ha sido objeto de negociaciones internacionales bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático por más de una década. Así, la atención a los temas de movilidad humana cobra fuerza en el Marco de Adaptación de Cancún en 2010 (COP16^{iv}), pero son retomados durante la Reunión de los Estados Parte en Doha en 2012 (COP18), con el propósito de mejorar el entendimiento sobre cómo los impactos del cambio climático están afectando patrones de migración, desplazamiento y movilidad humana^v. Durante la COP19 en el año 2013, el Mecanismo de Varsovia sobre Daños y Pérdidas dedica un área de acción específica para abordar esta materia y, finalmente en el año 2015, el Acuerdo de París (COP21) marca un avance sin precedentes, con la creación de la Fuerza de Tareas sobre Desplazamiento (‘Task Force on Displacement’ por su nombre en inglés) para el desarrollo de recomendaciones sobre abordajes integrales para advertir, minimizar y abordar el desplazamiento relacionado con los efectos adversos del cambio climático^{vi}.

La incorporación de la movilidad humana dentro de las negociaciones internacionales sobre cambio climático ha implicado que la comunidad internacional adopte medidas para mejorar la comprensión, coordinación y cooperación con respecto al desplazamiento inducido por el cambio climático, la migración y la reubicación (relocalización) planificada, a nivel nacional, regional e internacional.

Por otro lado, en materia de reducción de riesgo de desastres, el ‘Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030’, no solamente reconoce en su preámbulo los efectos devastadores del

desplazamiento a nivel internacional, sino que recomienda una serie de pautas y líneas estratégicas de acción para abordar este fenómeno, incluida la promoción de la cooperación transfronteriza en materia de desplazamiento, la adopción de políticas y programas que aborden la movilidad humana inducida por desastres, incluida la reubicación planificada, la identificación de áreas de riesgo, así como la resiliencia de las personas afectadas y las comunidades de acogida^{vii}. El Marco de Sendai reconoce además de manera puntual la contribución de las personas migrantes a la resiliencia de las comunidades y las sociedades de acogida.

Así, durante la V Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres celebrada en Cancún en 2017, los países se comprometieron al desarrollo de estrategias para la reducción del riesgo de desastres que consideren perspectivas regionales y transfronterizas, incluidas provisiones que busquen reducir y prevenir el desplazamiento por desastres, abordar las necesidades de protección de personas desplazadas y la promoción de soluciones duraderas^{viii}.

Por su parte, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, reconoce por primera vez en un instrumento internacional sobre migración de esta naturaleza, la necesidad de armonizar y desarrollar enfoques y mecanismos subregionales y regionales para abordar las vulnerabilidades de las personas afectadas por desastres repentinos y de evolución lenta, asegurando su acceso a la asistencia humanitaria y el respeto pleno de sus derechos, así como la integración del desplazamiento en preparativos y estrategias que incluyan la cooperación con países vecinos, alerta temprana y planes contingencia, evacuación, receptación y asistencia a tales desplazamientos^{ix}.

Asimismo, dicho Pacto reconoce la importancia de cooperar para identificar, desarrollar y fortalecer soluciones para migrantes obligados a salir de sus países de origen debido a desastres de evolución lenta, los efectos adversos del cambio climático y la degradación medioambiental, tales como la desertificación, la degradación de la tierra, sequía y aumento en el nivel del mar, incluida la reubicación planificada y opciones de visa, en casos cuando la adaptación o el retorno a sus países de origen no sea posible. De igual manera, el Pacto insta a los Estados a [...]‘formular enfoques coherentes para encarar los desafíos que plantean los movimientos

migratorios en el contexto de los desastres naturales repentinos y de evolución lenta, incluso teniendo en cuenta las recomendaciones pertinentes de los procesos consultivos liderados por los Estados, como la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático^x y la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres^{xi} [...]

En un plano más general, todos estos procesos multilaterales se enmarcan en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, contenidos en la Agenda para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), la cual hace referencia a la mayor frecuencia e intensidad de los desastres y el desplazamiento forzado por tales motivos, como uno de los factores que socavan el desarrollo de los países. En su Objetivo 10.7, la Agenda 2030 reconoce la necesidad de facilitar la migración y la movilidad ordenada, segura, regular y responsable de las personas, mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas^{xii}.

1.2 Antecedentes: la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM)

El abordaje del desplazamiento en el contexto de desastres de origen natural y los efectos adversos del cambio climático, ha sido parte de la agenda regional de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) en los últimos años. La temática de movilidad humana, desastres y cambio climático, fue incorporada tanto en la X Reunión de la CSM la celebrada en Cochabamba, Bolivia en 2010, como en XIV Reunión de la CSM celebrada en Lima, Perú en 2014.

En el marco de ambas reuniones, se acordó '*gestionar alianzas estratégicas, de cara a un mayor conocimiento sobre esta temática; promover un intercambio de buenas prácticas por parte de los gobiernos; y promover la construcción de una posición común sobre el tema*'. Esta temática fue retomada durante la XV Reunión de la CSM realizada en Santiago de Chile en septiembre de 2015.

Fue justamente durante la Presidencia Pro T empore de la CSM para el período 2015-2016^{xiii}, que el Gobierno de Chile incorpor  dentro de su plan de trabajo ‘[...] debatir sobre las causas y efectos de los desplazamientos humanos a partir de factores medioambientales y de cambio climático’, ‘impulsar una estrategia regional de cooperación Sur-Sur frente a emergencias ambientales y desplazamientos humanos’; y solicitar a la ST-CSM/OIM un esquema de cooperación regional en materia de emergencias ambientales y desplazamientos humanos [...]’

Dicha propuesta fue retomada durante la XVI CSM celebrada en Asunción, Paraguay en noviembre de 2016, cuando se adoptó la decisión de ‘[...] realizar un taller regional para el desarrollo de lineamientos y guías prácticas para personas desplazadas en zonas de frontera [...]’, el cual fue llevado a cabo los días 30 y 31 de octubre de 2017 bajo los auspicios del Gobierno de Chile y con el apoyo de la Secretaría Técnica de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD).

Los resultados de dicho taller fueron compartidos y discutidos durante la XVII Reunión de la CSM los días 14 y 15 de noviembre de 2017 en la ciudad de Montevideo, Uruguay. Ahí las representaciones de los países miembros de la CSM acordaron seguir trabajando en el desarrollo de tales lineamientos regionales, los cuales fueron discutidos en una reunión técnica de seguimiento en Santiago en agosto de 2018 y, finalmente aprobados durante la XVIII Reunión de la CSM en la ciudad de Sucre, Bolivia en noviembre de 2018.

Finalmente, es importante destacar que los asuntos sobre la movilidad humana en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático han sido abordados de igual manera en otros espacios regionales, dentro de los cuales la amplia mayoría de países miembros de la CSM han participado. Tal es el caso de la Consulta Regional para América del Sur de la Iniciativa Nansen celebrada en Quito en julio de 2015 bajo los auspicios del Gobierno de Ecuador^{xiv} y la ‘Declaración de Brasil y Plan de Acción’ (proceso Cartagena 30+) del año 2014, en la cual los países de América Latina y el Caribe reconocieron los desafíos planteados por el

cambio climático y los desastres de origen natural, así como el potencial desplazamiento de personas a través de las fronteras que estos fenómenos puedan generar en la región.

A la luz de los desafíos que implican tales fenómenos, los países signatarios de la Declaración de Brasil y Plan de Acción, solicitaron inclusive al ACNUR realizar un estudio^{xv} sobre el tema con miras a apoyar '[...] la adopción de medidas, herramientas y lineamientos nacionales y regionales adecuados, incluyendo estrategias de respuesta en los países de la región, planes de contingencia, respuestas integradas de gestión del riesgo de desastres y programas de visas humanitarias, en el marco de su competencia [...]'].

Todos estos avances regionales dan cuenta de la importancia que ha cobrado los asuntos sobre movilidad humana en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático en las distintas agendas regionales de interés para los países miembros de la CSM.

1.3 Movilidad humana, cambio climático y desastres en América del Sur

América del Sur es una región que presenta condiciones de exposición a riesgos que generan altos niveles de vulnerabilidad ante la ocurrencia de eventos naturales, tales como los deslizamientos, las inundaciones y otras amenazas geofísicas, tales como los sismos, terremotos y erupciones volcánicas^{xvi}.

Asimismo, cada año y debido a los efectos del cambio climático, es frecuente un aumento en la frecuencia, intensidad e imprevisibilidad de los eventos hidrometeorológicos, los cuales han generado un impacto económico relevante para los países del área; así como pérdidas significativas que ponen en peligro los medios de vida de las poblaciones afectadas^{xvii}.

Esta exposición y vulnerabilidad ante las amenazas de origen natural, sumada a otros procesos de urbanización y crecimiento demográfico, niveles de pobreza, acceso a servicios sociales y económicos, han resultado en el desplazamiento de cientos de personas cada año como consecuencia del impacto de los desastres. Tan solo en el año 2017, miles de personas en Argentina, Paraguay y Perú fueron desplazadas como consecuencia de fuertes inundaciones. En el caso de Perú, las inundaciones, ocasionaron un aproximado de 295 mil personas desplazadas^{xviii}. Entre los años 2008 y 2017, se estima que un aproximado de diez millones de personas fueron desplazadas en la región como consecuencia directa de actividad volcánica y sísmica, deslizamientos de tierra y deslaves, inundaciones y tormentas^{xix}.

Si bien la amplia mayoría de tales desplazamientos en el contexto de desastres ocurre dentro de las fronteras internacionales de los países en América del Sur, la región ha experimentado también casos de desplazamiento transfronterizo. Tal es el caso de decenas de ciudadanos colombianos que buscaron protección en el norte de Ecuador durante la ola invernal en el año 2010, el desplazamiento de ciudadanos de chilenos que habitaban en zonas fronterizas hacia Argentina luego de haber sufrido deslaves y los impactos de terremotos, o bien el caso del desplazamiento de aproximadamente 120 familias de la zona fronteriza de Guayamerín en Bolivia, quienes en el año 2014 huyeron de las inundaciones causadas por la crecida del río Mamore hacia albergues temporales en Brasil, debido a que el nivel del agua dificultaba su tránsito hacia zonas seguras en Bolivia^{xx}.

Otros eventos cíclicos como las inundaciones en la frontera común entre Paraguay y Argentina han ocasionado históricamente el desplazamiento temporal de ciudadanos paraguayos hacia territorio argentino, o bien el desplazamiento temporal de asentamientos en la triple frontera de Colombia, Brasil y Perú de la región de la Amazonía, que año con año se trasladan de un país a otro para evitar los impactos de las inundaciones por las crecidas cíclicas del río.

La afectación que sufren ciudadanos que residen o transitan en un tercer país afectado por un desastre, constituye además otra dimensión de la movilidad humana causada por desastres. La región ha experimentado en

los últimos años una gran cantidad de desastres de origen natural que han afectado a miles de personas migrantes provenientes de los países miembros de la CSM, imposibilitando en muchos casos el retorno a sus países de origen, o bien, quedando en una situación de vulnerabilidad ante los impactos del evento natural.

Tal es el caso de los cientos de ciudadanos colombianos que fueron afectados directamente durante el terremoto ocurrido en Ecuador en abril de 2016, muchos de los cuales fueron atendidos y/o repatriados a través de los servicios consulares de su país de origen, en un trabajo articulado entre las instancias consulares, migratorias, gestión de riesgo y Fuerzas Armadas, en estrecha coordinación además con el país afectado.

Con relación a los vínculos entre desplazamiento, migración y los impactos de los desastres de evolución lenta, mientras que las sequías constituyen una de las amenazas de evolución lenta más prominentes en la región, otras amenazas naturales como el deshielo de los glaciares, el aumento en el nivel del mar y la erosión de las costas, si bien han ocurrido a través de la historia, los cambios en el clima generan un impacto en tales eventos, en especial el incremento en los patrones de lluvias y la aparición de mayores eventos extremos como las propias sequías^{xxi}, los cuales han tenido incidencia en la movilidad humana en la región.

Brasil por ejemplo, ha sido uno de los países en América del Sur que ha sufrido mayormente los impactos de las sequías durante las últimas décadas, las cuales han contribuido en parte a la movilidad de millones de personas, particularmente en la región noreste del país^{xxii}. Las sequías y sus impactos en la degradación de la tierra, ha sido particularmente grave en las últimas décadas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, así como en el sur de Perú, Chile y el sureste de Argentina.

Finalmente, estudios recientes anticipan que los impactos del cambio climático serán aún más graves en el futuro, contribuyendo a la movilidad humana en una mayor escala, en especial durante épocas de sequías, calor y baja disponibilidad de agua y otros recursos. El Banco Mundial por ejemplo estima que, sin la adopción de medidas adicionales y concretas de mitigación, adaptación al cambio climático y desarrollo, para el año 2050 más de 140 millones de personas serán ‘migrantes climáticos’, en

su mayoría dentro de sus propios países, destacando la región latinoamericana dentro de las regiones más afectadas dentro del estudio, con un aproximado de 17 millones de 'migrantes climáticos internos'^{xxiii}.

Tales circunstancias podrían forzar a poblaciones enteras a desplazarse y abandonar sus medios de subsistencia, algunas de las cuales lo harían en condiciones de vulnerabilidad. Similarmente, ante los riesgos de inundaciones en zonas costeras y el aumento en el nivel del mar, algunas personas tendrán que abandonar sus hogares hacia zonas más seguras, fuera o dentro de las fronteras de sus países^{xxiv}.



II. ALCANCE Y PROPÓSITO



2.1 Objetivo

Las personas que se desplazan a través de fronteras internacionales en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático, así como las personas migrantes en países afectados por desastres, podrían correr riesgos a su integridad personal, en especial si carecen de acceso a vías de migración seguras, ordenadas y regulares. Dada su vulnerabilidad, podrían enfrentar además dificultades para ejercer sus derechos a lo largo de todo el proceso migratorio, así como retos para acceder a necesidades básicas como atención en salud, alimento, educación y vivienda.^{xxv}

De esta manera, los *'Lineamientos regionales en materia de protección y asistencia a personas desplazadas a través de fronteras y migrantes en países afectados por desastres de origen natural'* (en adelante los **Lineamientos**) tienen como propósito mejorar la capacidad institucional en la respuesta humanitaria a los retos del desplazamiento por desastres.

Asimismo, aspiran a generar un marco integral con estándares mínimos de protección, basados entre otros aspectos, en la gestión de la información y coordinación entre el país afectado (país de origen) y país de acogida (receptor) y la armonización de la respuesta y atención humanitaria entre los países miembros de la CSM.

Para ello, los Lineamientos buscan:

- Propiciar la existencia de un marco práctico regional para facilitar la admisión y estancia de personas extranjeras provenientes de países afectados por desastres de origen natural y los efectos adversos del cambio climático, con base en consideraciones humanitarias y en la normativa propia interna de los países miembros de la CSM y;
- Propiciar el uso de normas mínimas de tratamiento para las personas migrantes, residentes o en tránsito en un tercer país afectado por un desastre de origen natural.

2.2 Alcance y enfoque

Los Lineamientos tienen un carácter no vinculante, de manera que brindan un mayor grado de flexibilidad para su implementación por parte de los países miembros de la CSM. Asimismo, los Lineamientos no crean nuevas obligaciones jurídicas ni requieren de la adopción de nueva legislación, sino que se basan en la experiencia, práctica y normativa de los propios países miembros de la CSM para su implementación.

Asimismo, dado que muchos de los países miembros de la CSM cuentan con prácticas, normativa, y políticas de avanzada en la materia, ninguno de los contenidos de estos Lineamientos se debe interpretar en ninguna circunstancia como una limitante para que los países de la región puedan brindar inclusive un mayor grado de protección, o bien un trato más favorable de conformidad con su propia legislación interna.

En términos del alcance geográfico y de conformidad con la estructura administrativa de cada país miembro de la CSM, los Lineamientos podrían ser aplicados tanto a nivel nacional, como a nivel local y/o municipal, para lo cual cada país miembro de la CSM cuenta con el mayor margen de discrecionalidad para aplicar los Lineamientos en los puntos fronterizos o 'zonas de frontera' que considere pertinente.

En este sentido, los países miembros de la CSM deben propiciar en la medida de sus capacidades, que dichas instancias locales conozcan ampliamente los contenidos de estos Lineamientos para fortalecer la coordinación de la recepción y atención de personas extranjeras desplazadas por un desastre en la frontera común, o bien la activación de los mecanismos de respuesta correspondientes ante la alerta de afectación en un país miembro de la CSM, sea este limítrofe o no.

Así, los Lineamientos responden a situaciones excepcionales de desplazamientos transfronterizos generados por el impacto de desastres repentinos, tales como lluvias torrenciales e inundaciones, erupciones volcánicas, terremotos y maremotos.

Los Lineamientos abarcan además otros eventos y desastres considerados de evolución lenta que pueden estar asociados a los efectos adversos del cambio climático, cuando estos contribuyen primordialmente en la decisión de migrar o desplazarse a través de una frontera internacional.

Estos Lineamientos se aplican en los siguientes escenarios específicos:

- 1) Las medidas de protección que pueden implementar países miembros de la CSM ante la afluencia de personas de alguno de los países miembros de la CSM que buscan encontrar seguridad y asistencia al cruzar una frontera internacional y;
- 2) Las medidas de protección que pueden implementar países miembros de la CSM a personas migrantes en tránsito o residentes en su territorio durante el impacto de un desastre de origen natural.

A diferencia de otros instrumentos internacionales^{xxvi} y regionales^{xxvii} que compilan una gama de prácticas aplicadas en estos contextos, los lineamientos establecen pautas generales que los países miembros de la CSM podrían utilizar para asegurar que las respuestas futuras al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres puedan ser más eficaces y congruentes con su normativa interna.

Finalmente, los Lineamientos destacan en el Capítulo V, la necesidad de que los países miembros de la CSM favorezcan la cooperación para la identificación, desarrollo y fortalecimiento de soluciones de largo plazo para personas que han tenido que abandonar su lugar de residencia habitual, debido a los impactos de eventos y desastres de evolución lenta, tales como la degradación medioambiental, desertificación, degradación de la tierra, sequía, aumento en los niveles del mar, incluidas opciones migratorias regulares, en casos cuando el retorno a sus países de origen no es posible.

2.3 Uso y destinatario de los Lineamientos de la CSM

Los Lineamientos han sido elaborados gracias al esfuerzo colectivo de los países miembros de la CSM con el propósito de mejorar la capacidad institucional de respuesta humanitaria a los retos que implica el desplazamiento transfronterizo en el contexto de desastres, y la atención particular de personas migrantes en un país afectado por un desastre, de manera que los mismos están dirigidos primordialmente a instancias gubernamentales; lo cual no excluye desde luego que los países miembros de la CSM puedan cooperar, solicitar o recibir asistencia de instancias no gubernamentales que brindan apoyo en la atención humanitaria de personas afectadas directamente por el evento (desastre), así como agencias intergubernamentales y agencias de las Naciones Unidas.

Por otro lado, si bien los temas de gestión migratoria cuentan con un peso relativo mayor dentro de los lineamientos, los mismos fomentan un enfoque integral que involucra a instancias y dependencias de primera respuesta a incidentes de afluencia de personas extranjeras desplazadas a causa de un desastre de origen natural, entre estas, autoridades de fronteras y aduanas, seguridad y policía fronteriza, entes rectores y/o sistemas nacionales de protección civil y gestión de riesgo de desastres, gobiernos locales, comités y/o mesas municipales transfronterizas de emergencias, autoridades de salud y educación.

Con esta finalidad, los Lineamientos sirven como una guía orientadora para la toma de decisiones a nivel gubernamental, en especial para aquellas instancias de Gobierno con responsabilidades o competencias en la materia migratoria, gestión consular, relaciones exteriores y reducción del riesgo de desastre, incluidas además las Fuerzas Armadas, las cuales brindan apoyo a los organismos de protección civil y sistemas nacionales de gestión de riesgos en situaciones de emergencia.

Asimismo, y conformidad con los principios que orientan este esfuerzo, en especial el 'enfoque de todo el gobierno' (whole-of-government), los Lineamientos deben ser compartidos y articulados con las instancias

locales -en especial las transfronterizas-, es decir, los Gobiernos Locales, los cuales en la gran mayoría de los casos se convierten en comunidades de acogida temporal ante estos fenómenos de desplazamiento.

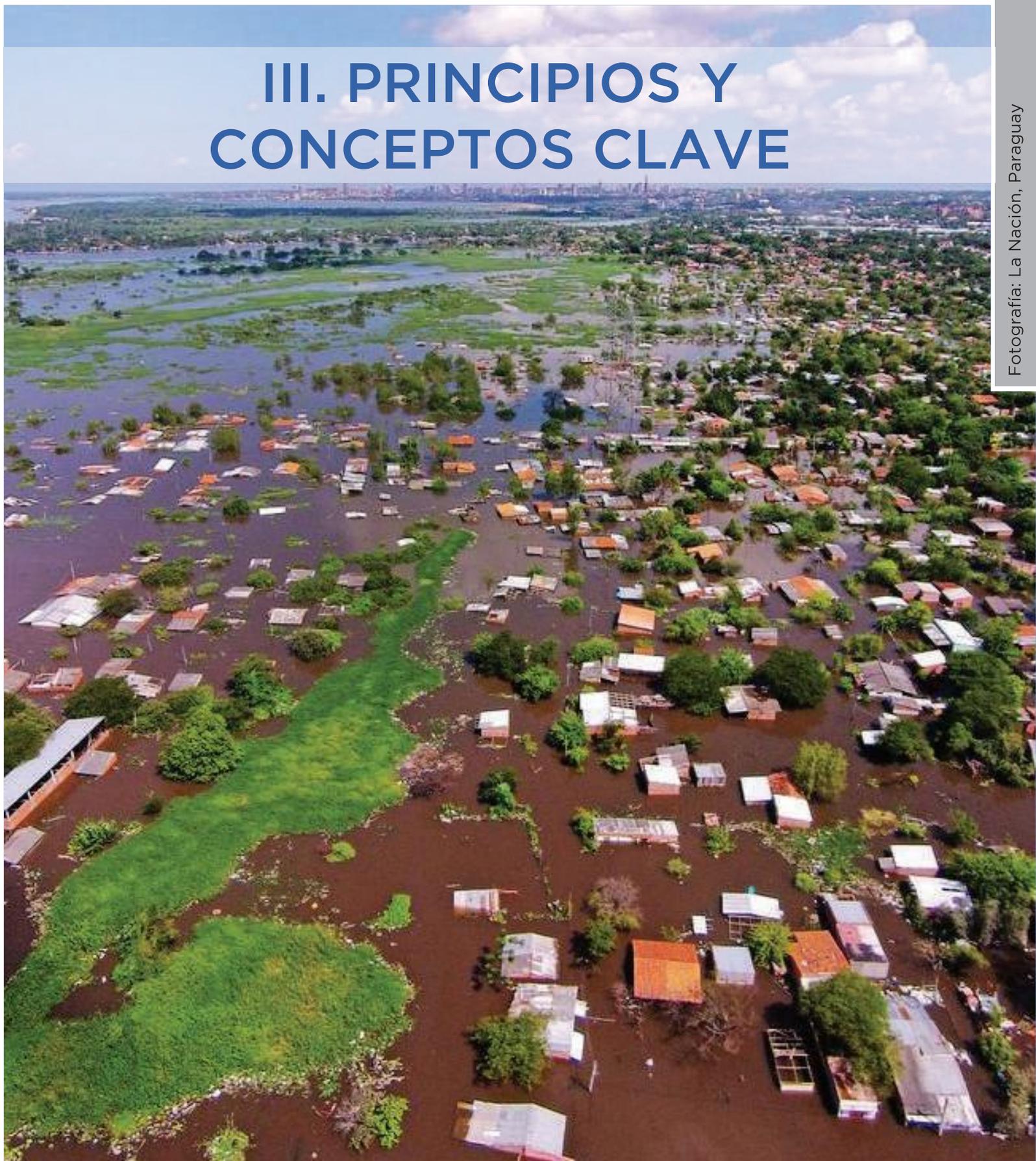
Así, los Lineamientos han sido diseñados por los propios países miembros de la CSM para orientar en términos generales la toma de decisiones, respetando las particularidades propias internas, institucionalidad y organización de cada uno de los países miembros de la CSM.

Ello no implica desde luego que los países miembros de la CSM no puedan implementar estos Lineamientos con el concurso y el apoyo de otras entidades no gubernamentales y la colaboración de agencias internacionales.



III. PRINCIPIOS Y CONCEPTOS CLAVE

Fotografía: La Nación, Paraguay



3.1 Principios

Con base en las situaciones particulares, las vulnerabilidades y condiciones propias de quienes se ven forzados a cruzar una frontera internacional debido a las consecuencias de los desastres y los efectos adversos del cambio climático, así como las necesidades particulares de migrantes en países afectados por un desastre, los Lineamientos se enmarcan en los siguientes principios rectores que orientan e informan tanto su contenido, como sus posibilidades de implementación:

Cooperación y solidaridad internacional

La cooperación internacional ha sido uno de los pilares fundamentales desde los orígenes propios de la CSM como foro técnico y político regional, cuyo propósito ha sido generar y coordinar iniciativas y programas dirigidos a promover y desarrollar políticas sobre las migraciones internacionales y su relación con el desarrollo y la integración regional.

En este sentido, el principio de la cooperación internacional que gobierna las relaciones internacionales entre los países miembros de la CSM, orienta y da contenido a estos Lineamientos, no solo entre países afectados por un desastre, sino que fomenta a su vez la solidaridad regional de terceros países que no han sido afectados directamente por el impacto de un desastre, pero que eventualmente podrían recibir y admitir de manera temporal a personas desplazadas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Soberanía y ejercicio de la discrecionalidad en asuntos migratorios

Los países miembros de la CSM tienen la potestad soberana y el ejercicio del derecho a ejercer su jurisdicción y control sobre sus fronteras internacionales, de manera que nada de lo dispuesto en estos Lineamientos menoscaba la discrecionalidad del Estado en asuntos migratorios para llevar a cabo las actividades ordinarias de registro, identificación y control migratorio.

Asimismo, nada de lo dispuesto en los Lineamientos contraviene los acuerdos y tratados regionales en materia migratoria existentes entre los países miembros de la CSM que regulan el libre tránsito y la movilidad de personas entre países, entre estos los acuerdos de ciudadanía del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y los acuerdos de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en materia migratoria.

Respeto a los derechos humanos y no discriminación

El principio fundamental que orienta estos Lineamientos es el respeto irrestricto a los derechos humanos fundamentales de todas las personas, de conformidad con el espíritu y letra de los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por los países miembros de la CSM. Con base en lo anterior, se entiende que estos Lineamientos no imponen ningún tipo de restricción, limitación o menoscabo del derecho internacional de los derechos humanos vigente en los países miembros de la CSM, el derecho internacional humanitario y derecho internacional de los refugiados aplicable, o bien, cualesquiera otro instrumento jurídico internacional y normativa interna que proteja derechos de una manera más amplia, incluido el principio de no devolución.^{xxviii}

Ello implica a su vez el pleno respecto de los derechos humanos de todas las personas bajo el cuidado y/o protección del país de acogida, que se han visto forzadas a cruzar una frontera internacional como consecuencia directa del impacto de un desastre, independientemente de su condición migratoria. Es decir, las fronteras internacionales no constituyen límites o zonas geográficas de exclusión o excepción de las obligaciones de los derechos humanos. Los países tienen derecho a ejercer su jurisdicción en sus fronteras internacionales, pero deben hacerlo de conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos^{xxix}.

En este sentido, el principio de no discriminación, base esencial en el ejercicio pleno de derechos, excluye cualquier acto por parte de las autoridades públicas, o bien terceras partes, motivo de discriminación basada en etnia, color de piel, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional, orientación sexual, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, tales como discapacidad, estado civil y familiar y condición migratoria; así como el trato no discriminatorio, humano y digno, incluyendo garantías para el acceso a albergue, servicios de salud, otros servicios

básicos y la libertad de circulación, salvo que se justifique lo contrario por razones de seguridad nacional, orden público o salud pública^{xxx}.

La atención diferenciada según necesidades y vulnerabilidades de poblaciones específicas

La respuesta humanitaria incluye una atención diferenciada a poblaciones vulnerables, entre estas personas adultas, enfermas y heridas, niños y niñas acompañados y no acompañados, familias encabezadas por mujeres, personas con discapacidad, víctimas de trata, miembros de minorías étnicas y pueblos originarios que pudiesen habitar cerca de la zona transfronteriza.

Cualquier trato diferenciado hacia este grupo de personas tendrá como único propósito objetivo, la búsqueda legítima de medidas de protección durante la estancia en el país de acogida debido a los impactos del desastre.

Asimismo, los Lineamientos constituyen un marco de cooperación no vinculante que reconoce que el desplazamiento y la migración ocasionada por desastres de origen natural no puede ser abordada de manera aislada, por lo tanto, requiere de un esfuerzo adicional de diálogo y cooperación regional y bilateral, así como de la apropiación colectiva para su implementación, seguimiento y revisión.

Corresponsabilidad

El principio de corresponsabilidad es transversal a lo largo de los Lineamientos, bajo el entendido que la responsabilidad compartida atañe tanto al país de acogida (receptor), como al país afectado por el impacto del desastre (país de origen). Este ejercicio de responsabilidad compartida implica la búsqueda constante de canales de comunicación y coordinación entre los países de origen y países receptores con el propósito de identificar las necesidades más apremiantes, y la búsqueda de soluciones según corresponda a las necesidades de protección de las personas desplazadas entre fronteras y personas extranjeras residentes o en tránsito en un tercer país.

Este principio implica además que los países miembros de la CSM tienen una responsabilidad primordial de proteger además a sus propios ciudadanos cuando estos se encuentran en el extranjero. Asimismo, incumben a los países de acogida y los países de tránsito, responsabilidades respecto de todas las personas presentes en sus territorios, incluidos los migrantes, independientemente de su condición migratoria^{xxxii}.

Principios de la respuesta humanitaria^{xxxii}

Los Lineamientos se basan en los principios rectores de la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia y se inspiran además en los principios de protección y respuesta humanitaria de la ‘Carta Humanitaria’, los cuales aspiran a evitar exponer a las personas a daños adicionales como resultado de las acciones, acceso a una asistencia imparcial, de acuerdo con sus necesidades y sin discriminación, la protección a las personas de los daños físicos y psíquicos causados por algún tipo de violencia y coerción y la ayuda a las personas a reivindicar sus derechos y obtener reparación.

Enfoque de todo el gobierno (whole-of-government approach)

Debido a la multi-causalidad y complejidad del desplazamiento por desastres, los Lineamientos enfatizan que su abordaje no puede darse únicamente desde un sector del gobierno. Para desarrollar e implementar políticas que aborden integralmente las necesidades de las poblaciones más vulnerables, incluidos los migrantes en países afectados por desastres, se requiere un enfoque de ‘todo el gobierno’, de manera que se asegure la coherencia y coordinación necesaria entre todos los sectores y niveles de gobierno competentes. En este sentido, la incorporación de las necesidades y la experiencia de los Gobiernos Locales en la toma de decisiones en planes y preparativos de respuesta a emergencias y la gestión migratoria, es vital para una óptima apropiación de los Lineamientos.

3.2 Conceptos clave

Desastre

El término ‘desastre’ en los Lineamientos implica una interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales^{xxxiii}.

Desplazamiento en el contexto de desastres

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 afectados por los impactos de una amenaza natural inmediata y previsible. Este tipo de desplazamiento es originado por el hecho que las personas afectadas están (i) expuestas a (ii) una amenaza natural en una situación donde (iii) son muy vulnerables y carecen de la resiliencia para resistir el impacto de esa amenaza. Los efectos de las amenazas naturales (incluidos los efectos adversos del cambio climático) son lo que puede superar la resiliencia o capacidad de adaptación de una comunidad o sociedad afectada y de esta manera provocar un desastre que, a su vez, puede ocasionar el desplazamiento^{xxxiv}.

Protección

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 aplicables, a saber, normas de derechos humanos, derecho internacional humanitario y leyes sobre refugiados’. Aunque 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^{xxxv}.

Medidas de protección humanitaria

El término “medidas de protección humanitaria” se refiere a las leyes, políticas y prácticas aplicadas por los Estados para autorizar la admisión y estadía en su territorio de personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastre^{xxxvi}.

Protección internacional

El término ‘protección internacional’ se entiende en estos Lineamientos como aquella que ofrece un Estado a una persona extranjera debido a que sus derechos humanos se ven amenazados o vulnerados en su país de nacionalidad o residencia habitual, y en el cual no pudo obtener la protección debida por no ser accesible, disponible y/o efectiva^{xxxvii}.

Protección complementaria

El término ‘protección complementaria’ se entiende en los Lineamientos como una forma de protección internacional para aquellas personas quienes, a pesar de no calificar como personas refugiadas bajo el derecho internacional y regional de refugiados, no pueden ser devueltas a su país de origen debido a la falta de protección y riesgo de correr serios daños a su vida e integridad^{xxxviii}. Las formas complementarias de protección adoptadas por los Estados para asegurar que las personas en necesidad de protección internacional efectivamente la reciben, son una manera positiva de responder de forma pragmática a ciertas necesidades de protección internacional^{xxxix}.

Reubicación planificada

La “reubicación planificada” puede describirse como “un proceso planificado donde individuos o grupos de personas se trasladan o reciben

asistencia para dejar sus hogares o lugares de residencia temporal y se asientan en un nuevo sitio y además, se les brindan las condiciones necesarias para rehacer sus vidas.” La reubicación planificada puede ser voluntaria o involuntaria y usualmente ocurre dentro del propio país; sin embargo, en casos muy excepcionales, también puede ocurrir a través de fronteras internacionales^{xi}.

Migración

Para los propósitos de los Lineamientos y consecuente con la terminología sugerida en el párrafo 14(f) del Marco de Adaptación al Cambio Climático de Cancún, el término “migración” se utiliza para referirse a movimientos humanos que son predominantemente voluntarios en tanto que las personas, aunque no necesariamente tengan la capacidad de decidir con total libertad, sí tienen la posibilidad de elegir entre diferentes alternativas realistas. En el contexto de las amenazas naturales de evolución lenta, la degradación ambiental y los efectos adversos a largo plazo del cambio climático, tal concepto de migración es comúnmente utilizado para “evitar o adaptarse a” condiciones ambientales en deterioro que, de otro modo, en el futuro podrían conducir a una crisis de índole humanitaria y el desplazamiento^{xii}.

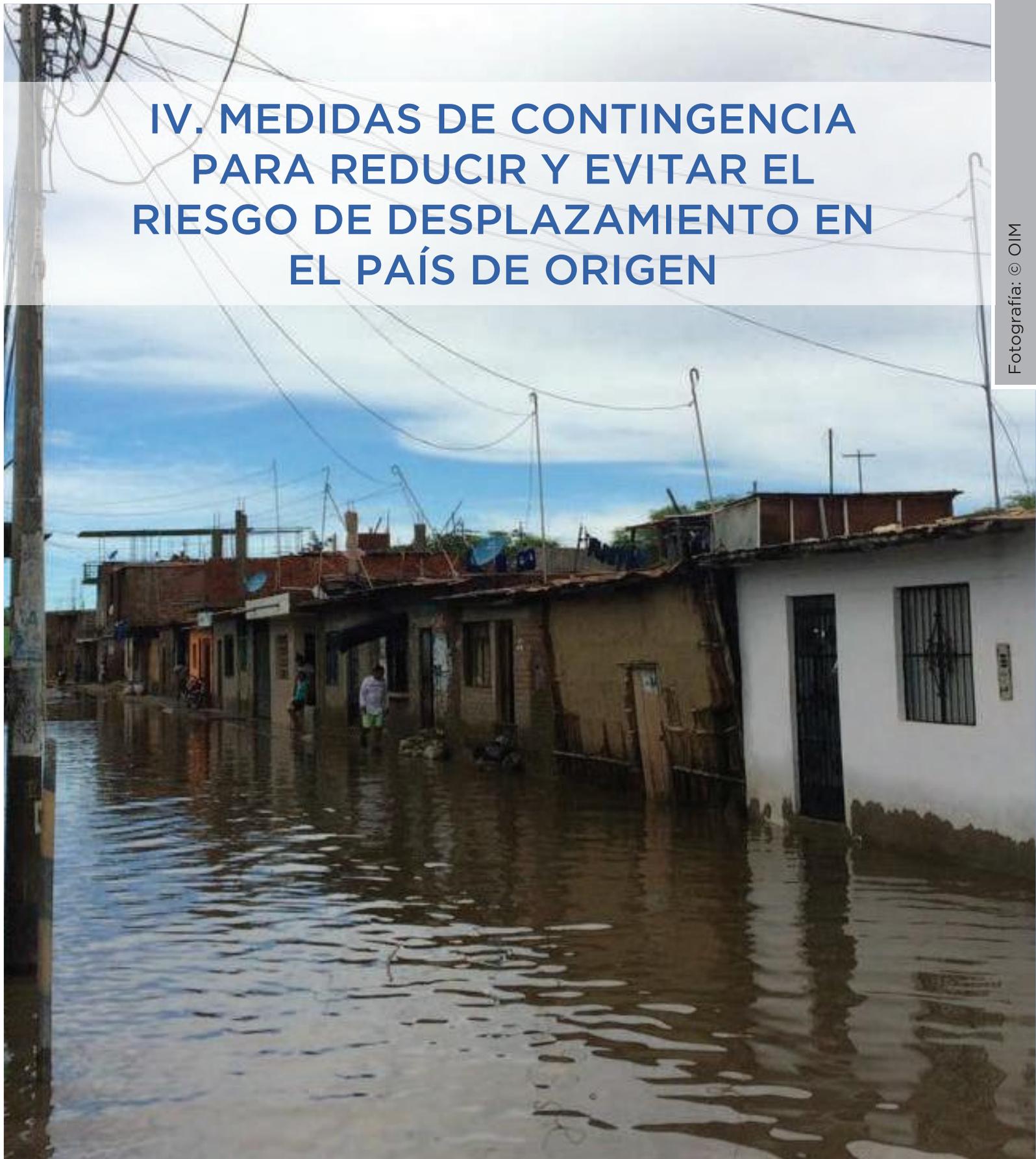
Migración ambiental

La definición de trabajo de la OIM indica que los migrantes ambientales son personas o grupos de personas que, debido a cambios ambientales repentinos o graduales que tienen un efecto adverso en su vida o condiciones de vida, se ven obligadas a dejar sus lugares de residencia habitual o deciden hacerlo, ya sea de forma temporal o permanente, y que se desplazan dentro del territorio de su país o hacia otro país^{xiii}.

Asistencia Humanitaria

El concepto de ‘asistencia humanitaria’ se entiende en los Lineamientos como aquella ayuda que tiene como fin salvar vidas y aminorar el sufrimiento de una población afectada por una crisis. La asistencia humanitaria debe brindarse de conformidad con los principios básicos de humanidad, imparcialidad y neutralidad, en total respeto de la soberanía de los Estados^{xiiii}.

IV. MEDIDAS DE CONTINGENCIA PARA REDUCIR Y EVITAR EL RIESGO DE DESPLAZAMIENTO EN EL PAÍS DE ORIGEN



Si bien los Lineamientos se enfocan en medidas para el abordaje y protección de personas desplazadas a través de fronteras una vez que el desastre ha ocurrido, este capítulo tiene como propósito recomendar una serie de medidas que los países miembros de la CSM pueden tomar en consideración para minimizar los riesgos de desastres y desplazamiento, en especial a través de las autoridades y sistemas nacionales de gestión de riesgo de desastres^{xliv}.

Estas medidas ubican a las personas en el centro de atención y se busca primordialmente que los ciudadanos de un país propenso a desastres permanezcan en sus lugares de habitual residencia, o bien abandonen zonas de riesgo para evitar futuros desplazamientos, es decir, lograr reducir la vulnerabilidad y fortalecer la resiliencia ante el riesgo de desplazamiento.

Las siguientes son medidas que los países de origen pueden tomar para la gestión del riesgo de desplazamiento:

- 1) Mapeo de áreas y comunidades en riesgo de desplazamiento, en particular zonas fronterizas, así como la integración sistemática de aspectos de movilidad humana en planes, estrategias y políticas locales, nacionales y regionales de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.
- 2) Promover la cooperación transfronteriza y facilitar la planificación en el uso de los recursos compartidos, por ejemplo, en las cuencas pluviales y zonas costeras, con el propósito aumentar la resiliencia y reducir el riesgo de desastres, incluido el riesgo de desplazamientos^{xliv}.
- 3) Prever políticas públicas en materia de migración como medida de adaptación al cambio climático, en beneficio de personas y grupos de personas en condiciones de vulnerabilidad que habitan áreas expuestas a una alta degradación medioambiental y propensas a desastres.
- 4) Integración de consideraciones sobre desplazamiento por desastres en planes y preparativos de respuesta a desastres, tanto a nivel local y nacional, como a nivel regional, incluidos elementos de alerta temprana, planificación de contingencias binacionales, ejercicios de simulación, mecanismos de coordinación y evacuación, recepción y asistencia,

en especial en aquellas regiones con una alta exposición a amenazas naturales y riesgo de desastres.

- 5) Fortalecer los planes y presupuestos de los Gobiernos Locales en materia de atención de emergencias y gestión del riesgo de desastres, con el propósito de mejorar la capacidad de respuesta local a los retos del desplazamiento por desastres, en especial en las zonas de frontera.
- 6) Desarrollo de directrices y/o guías sobre reubicación planificada, como medida preventiva para la reducción del riesgo de desplazamiento, como una opción de último recurso, de conformidad con los marcos internacionales respectivos.

**V. PROTECCIÓN
DE PERSONAS
DESPLAZADAS
PROVENIENTES
DE PAÍSES
AFECTADOS
POR DESASTRES**



5.1 Medidas en planes y preparativos para la articulación de la protección de personas desplazadas a través de fronteras como consecuencia del desastre

Los países miembros de la CSM deberían establecer previamente mecanismos y procedimientos expeditos internos y regionales para activar la protección humanitaria de personas afectadas directamente y provenientes de un país impactado por un desastre. Asimismo, los países de origen juegan un papel fundamental, por ejemplo, al solicitar al país de acogida que no retorne a sus ciudadanos hasta el tanto las condiciones hayan mejorado para un retorno seguro.

Para ello los países pueden considerar la posibilidad de:

- Diseñar previamente mecanismos de coordinación interinstitucional y preparativos de atención a nivel interno, de conformidad con las respectivas competencias y mandatos institucionales para brindar una respuesta oportuna a la eventual afluencia de personas, los cuales deberían definir el **Ministerio o instancia responsable para la activación y coordinación**;
- Diseñar previamente el procedimiento interno en cada país para activar y articular la respuesta humanitaria a nivel institucional, una vez se tenga como elemento objetivo la **solicitud formal o llamamiento de asistencia internacional por parte del país afectado por el desastre**, la cual podría contener la posibilidad de afluencia o desplazamiento de personas hacia un tercer país;
- Realizar los esfuerzos correspondientes previamente para integrar la respuesta humanitaria a situaciones de desplazamiento transfronterizo en los **acuerdos binacionales existentes en materia humanitaria^{xlvi}**, en especial, cuando existan **zonas de integración fronteriza, comisiones binacionales fronterizas y/o mesas conjuntas temáticas**;

5.2 Medidas para la identificación de necesidades y activación de la respuesta humanitaria

Una vez que ha ocurrido un desastre y como resultado directo de este, los países miembros de la CSM requieren de medidas para la identificación de las personas que enfrentan un riesgo real para su vida o seguridad, o bien dificultades extremas en su país de origen, con el propósito de activar internamente los mecanismos para responder adecuadamente a las necesidades de protección a tales personas.

Ello puede darse debido al hecho de que las personas afectadas no pueden obtener acceso a la protección humanitaria que requieren en su país de origen, dado que la situación supera temporalmente la capacidad de respuesta del país afectado, y por lo tanto, el acceso a servicios de primera respuesta se ha visto desbordado por el impacto del desastre, resultando para estas personas imperativo buscar protección en un tercer país. Asimismo, pueden existir situaciones en las que las personas desplazadas como consecuencia directa de estos fenómenos naturales sean personas refugiadas, de conformidad con los instrumentos internacionales y regionales en materia del derecho de los refugiados; incluso situaciones en que los impactos de tales fenómenos se entrelazan con el hambre, los conflictos armados o la violencia^{xlvii}.

Asimismo, los países miembros de la CSM pueden establecer criterios claros y precisos para la identificación de personas desplazadas a través de fronteras como consecuencia directa del impacto de un desastre de origen natural y sus necesidades, para ello, los países podrían considerar la posibilidad de:

- Determinar *in situ* las necesidades de protección de una persona o grupos de personas desplazadas a través de una frontera internacional, debido a **lesiones y/o afectaciones físicas directas**;

- Determinar las necesidades de protección de una persona o grupos de personas desplazadas a través de una frontera internacional, debido a **la imposibilidad material de retorno a su país de origen debido al impacto y afectación ocasionada por el desastre**;
- Determinar las necesidades de protección de una persona o grupos de personas provenientes de un país afectado por un desastre a través del análisis objetivo y técnico del **impacto, magnitud o gravedad del desastre en el país de origen**;
- Determinar las posibles necesidades de protección de una persona o grupos de personas provenientes de un país afectado por un desastre cuando exista una **declaratoria oficial por parte del país afectado, del ‘estado de emergencia’, ‘calamidad pública’ o ‘excepción’** como consecuencia del impacto del desastre.
- Determinar las posibles necesidades de protección de una persona o grupos de personas provenientes de un país afectado por un desastre cuando exista una **solicitud oficial o expresa por parte del país afectado al país de acogida (receptor)** sobre las posibilidades de desplazamiento transfronterizo o afluencia hacia un tercer país (límitrofe o no).

5.3 Admisión y estancia de personas desplazadas provenientes de un país afectado por un desastre^{xlviii}

En el ejercicio de la discrecionalidad positiva en asuntos migratorios con base en consideraciones humanitarias, los países miembros de la CSM pueden brindar protección a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres admitiendo a estas personas en el territorio del país receptor y permitirles permanecer en él al menos temporalmente; o bien pueden abstenerse de devolver a un país afectado por un desastre a personas extranjeras que ya se encontraban en el país receptor en el momento cuando ocurrió el desastre.

Es importante notar sin embargo que el propio ejercicio de la discrecionalidad en asuntos migratorios encuentra ciertos límites^{xlix} derivados del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho de refugiados, incluido el principio de no devolución. Asimismo, los Estados pueden estar obligados por acuerdos bilaterales o (sub)regionales que garantizan la libre movilidad a ciertas categorías de personas y que también pueden ser aplicables en situaciones de desastre, por ejemplo, las decisiones y resoluciones que constituyen el derecho comunitario en materia migratoria de la Comunidad Andina de Naciones^l (CAN) y el ‘Acuerdo de Residencia para nacionales de los Estados parte del MERCOSUR’.

Estas medidas de protección con base en consideraciones humanitarias son generalmente temporales y se pueden basar en: i) legislación migratoria regular (Ver Anexo A); ii) el uso de categorías migratorias excepcionales; y iii) protección internacional y complementaria derivada del derecho de refugiados y de los derechos humanos.

En las tres situaciones, los países miembros de la CSM podrían establecer mecanismos y procedimientos expeditos internos para la admisión de personas provenientes de un país impactado por un desastre; para ello los países pueden considerar la posibilidad de:

- Emitir de manera expedita resolución migratoria o administrativa a nivel nacional o local (fronteriza) para la **agilización**, flexibilización o **exoneración de requisitos ordinarios o presentación de ciertos documentos** para el ingreso regular en el territorio del país de acogida;
- Emitir **visas humanitarias o acuerdos de estancia temporal** en materia migratoria, de conformidad con la legislación migratoria respectiva, o bien, como medida de excepcionalidad por razones de índole humanitaria, aun cuando la normativa interna no lo contemple explícitamente.
- Utilizar el **derecho de refugiados**^{li} y otras provisiones de protección contra la devolución bajo las normas de derechos humanos, como medida para brindar protección internacional, cuando los efectos de un desastre pueden generar preocupaciones de protección internacional, por ejemplo cuando se producen disturbios, conflictos y violencia tras el colapso de las autoridades gubernamentales debido al desastre, y tal

situación representa un riesgo inminente a la vida e integridad de las personas afectadas si estas retornan a su país de origenⁱⁱⁱ.

- Facilitar e instruir a los equipos de control migratorio y/o seguridad fronteriza, la **identificación, registro y documentación** expedita de las personas provenientes del país afectado por el desastre. Ello puede incluir la determinación de una categoría o **grupo de personas** (prima facie) que recibirán protección inmediata en el país de acogida. El proceso de identificación, registro y documentación no debe limitar o retrasar el acceso a la asistencia humanitaria para abordar las necesidades inmediatas de las personas desplazadas, dada su condición de vulnerabilidad. La información deberá en la medida de las posibilidades estar desagregada por edad, género, nacionalidad, discapacidad, condiciones de salud y otras necesidades especiales.
- Renovar y/o extender la estancia en el país de acogida de las personas desplazadas con base en motivos humanitarios, o bien identificar alternativas excepcionales en materia migratoria para **regularizar la condición migratoria** de las personas provenientes del país afectado por el desastre (Ver Anexo B).
- Emitir disposiciones migratorias para **evitar y/o suspender la deportación** de personas nacionales del país afectado por el desastre que ya se encontraban en el país de acogida antes del impacto del evento y que no pueden regresar de manera voluntaria o segura a su país de origen, dado que sus vidas e integridad personal correrían peligro.
- **Renovar, extender y/o regularizar la condición migratoria** en el país de acogida de las **personas migrantes residentes o en tránsito** del país afectado por el desastre, ante la imposibilidad temporal del país afectado de recibir de manera adecuada a sus nacionales.

5.4 Protección a personas desplazadas provenientes de un país afectado por un desastre

Con base en la normativa y las capacidades instaladas a nivel nacional y local de los sistemas nacionales de gestión de riesgos y atención de emergencias, incluida la asistencia y cooperación de organismos internacionales^{liii}, los países miembros de la CSM pueden establecer las siguientes pautas para brindar una protección humanitaria oportuna a las personas desplazadas; para ello los países deben considerar la posibilidad de:

- Utilizar y/o facilitar canales de comunicación y coordinación interinstitucional existentes para la coordinación de la asistencia humanitaria en sectores **fronterizos o 'zonas de frontera'**, en especial donde existan acuerdos previos de colaboración, **mesas de trabajo transfronterizas u otras instancias de colaboración binacional previamente instaladas**, para la atención directa de las personas desplazadas;
- Desarrollar **criterios o protocolo de actuación para la identificación de necesidades de protección diferenciada de migrantes en situación de vulnerabilidad**^{liv} como personas de edad, niños y niñas, personas con discapacidad, mujeres jefas de hogar y minorías étnicas;
- Diseñar los mecanismos operativos necesarios para abordar de manera expedita las **necesidades inmediatas** de las personas provenientes del país afectado por el desastre, entre éstas las necesidades médicas, alojamiento temporal, alimentación y búsqueda de familiares, independiente de su condición migratoria o falta de documentación;
- Identificar en el país de acogida (receptor) **instalaciones y facilidades** adecuadas para el **traslado y acogida temporal** de las personas desplazadas provenientes del país afectado (origen);
- Facilitar el acceso a las personas desplazadas a los **servicios consulares del país de origen** para apoyar los esfuerzos de identificación, registro y determinación de necesidades específicas, tales como repatriación y búsqueda de familiares;

- Identificar y facilitar el trabajo de las **redes de cooperación consular** de los países suramericanos, con el objetivo de brindar asistencia y apoyo consular a ciudadanos de otros países miembros de la Red que requieran apoyo.
- Determinar el **cese de la estancia temporal** en consulta entre el **país de acogida y el país de origen**, con base en una evaluación objetiva sobre la normalización de la situación original que afectó el país de origen, siempre y cuando el retorno se pueda llevar a cabo en condiciones de seguridad y dignidad;

5.5 Soluciones duraderas para personas desplazadas por desastres cuyo retorno a su país de origen no es posible

Toda vez que la admisión y estancia de personas desplazadas por desastres en un tercer país usualmente se otorga como medida de protección temporal, cuando tales medidas llegan a su fin, las personas beneficiadas requieren buscar una solución final que les permita reconstruir sus vidas de una manera sostenible.

Cuando el retorno a sus lugares habituales de residencia no es posible, sea porque el área no es más habitable, o bien porque se encuentran frente a una elevada exposición a riesgos de nuevos desastres, los países miembros de la CMS podrán:

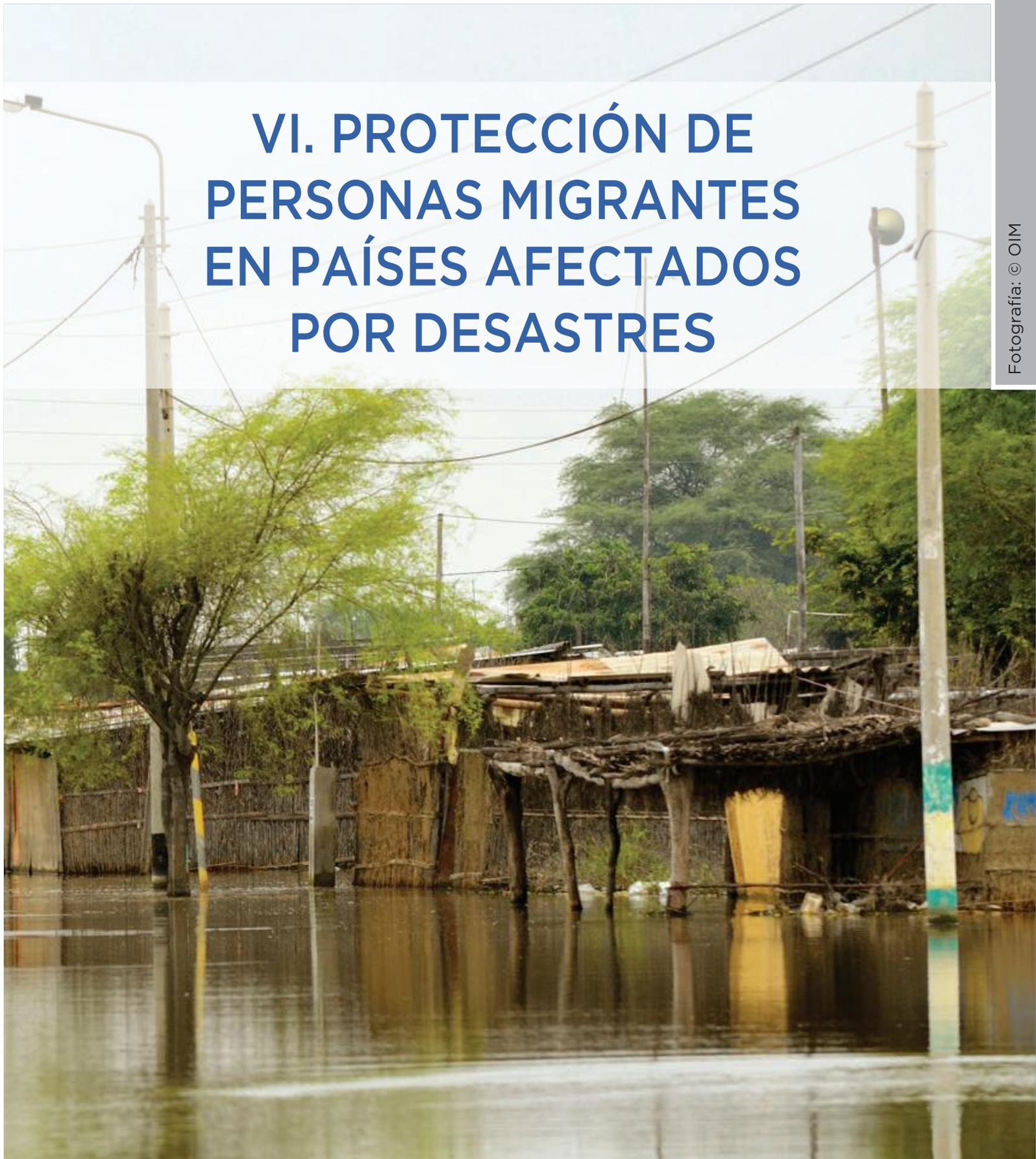
- En el caso del país de origen (afectado por el desastre): mapear e identificar nuevas áreas para futuros reasentamientos, cuando el retorno de sus connacionales sea posible y se pueda llevar a cabo en condiciones dignas y seguras. Los tiempos exactos para este retorno los definirán de manera conjunta los países involucrados, utilizando las redes consulares apropiadas, así como los mecanismos de retorno migratorio que existan previamente.

- En el caso del país de acogida (receptor): Cuando las condiciones que originaron el desplazamiento en el país de origen se mantienen por un largo período, o bien su duración se vuelve indeterminada o permanente, una solución duradera puede implicar la facilitación de la residencia permanente en el país de acogida, o bien su reubicación voluntaria a un tercer país. Estas soluciones duraderas deberían asegurar, entre otras, acceso a vivienda adecuada, servicios básicos y educación.

Asimismo, los países miembros de la CSM deben asegurar que las personas afectadas sean informadas y consultadas y participen en los procesos para encontrar soluciones duraderas, así como a las comunidades de acogida.



VI. PROTECCIÓN DE PERSONAS MIGRANTES EN PAÍSES AFECTADOS POR DESASTRES



6.1 Asistencia y protección de personas migrantes residentes o en tránsito y en un país afectado por un desastre (país de acogida)

Dadas las vulnerabilidades particulares que enfrentan y podrían enfrentar personas migrantes residentes o en tránsito^{iv} en un tercer país afectado por un desastre, los países de la CSM pueden considerar lo siguiente:

- Fomentar el acceso y la incorporación de las personas migrantes residentes y en tránsito en **planes y sistemas de prevención, preparativos y respuesta a emergencias**, de manera que puedan tener acceso a información oportuna sobre los riesgos que enfrentan, la participación en actividades de planificación, preparación, respuesta y recuperación, así como comprender las dinámicas internas de los sistemas nacionales de gestión de riesgos y atención de emergencias^{vi};
- Facilitar el **acceso a la asistencia humanitaria sin ningún tipo de discriminación**, independientemente de su condición migratoria.
- **Suspender de manera temporal actividades u operativos de deportación en espacios geográficos determinados**, tanto a nivel nacional como a nivel regional (provincias, departamentos o Estados) afectados directamente por el desastre, con el propósito de salvaguardar sus vidas y brindarles asistencia humanitaria sin que exista el temor de ser reportados ante las instancias migratorias correspondientes, especialmente migrantes en condición irregular;
- Suspender de manera temporal el **pago las tasas, multas o impuestos de inmigración** por permanecer de manera irregular en el territorio del país de acogida luego del impacto del desastre, una vez que su condición migratoria ha expirado (residente temporal, estudiante, trabajador, etc.), dada la incapacidad en muchos casos de reunir los requisitos de admisión y residencia, o la eventual incapacidad para trasladarse a un lugar seguro para presentar la documentación requerida.

- Facilitar el acceso a **servicios consulares de su país de origen** con el propósito de mantener un registro actualizado sobre sus necesidades particulares, así como la facilitación de servicios y apoyo directo a sus connacionales.
- Ejercer una discrecionalidad positiva en asuntos migratorios, mediante la adopción de medidas administrativas para evitar la deportación de **personas extranjeras que han perdido la capacidad legal para residir en el país afectado por el desastre**, como por ejemplo todas aquellas personas cuyo cónyuge ha fallecido como consecuencia del desastre y que tenía la nacionalidad del país de acogida, o bien aquellas personas que han perdido negocios, propiedades y su condición migratoria ha expirado y no pueden permanecer de manera regular o legal en el país de acogida.

6.2 Asistencia y protección de connacionales en el exterior afectados directamente por un desastre (país de origen)

De conformidad con los instrumentos internacionales pertinentes^{lvii}, en contextos de desastre, los países tienen la obligación de tomar las medidas necesarias para asegurar una efectiva protección consular a sus nacionales que se encuentran fuera de su país de origen cuando ocurre un desastre (Ver Anexo C).

En este sentido, los países de origen pueden jugar un papel determinante en la protección de sus connacionales en el exterior, en especial a través de sus equipos consulares; para ello los países miembros de la CSM pueden implementar lo siguiente:

- Fortalecer y organizar **equipos consulares de gestión de crisis** del país de origen destacados en el país de acogida, con el propósito de responder adecuada y oportunamente en situaciones de emergencias o desastres de origen natural, incluido la creación de procedimientos operativos o protocolos de actuación;
- Facilitar información detallada sobre **información de contacto, servicios, capacidades y recursos disponibles** para la asistencia a connacionales afectados en un tercer país debido a los impactos de un desastre, incluidos posibles recursos para la reubicación, evacuación y repatriación;
- Incorporar a las unidades de emergencia y/o equipos consulares de las misiones diplomáticas acreditadas en un país afectado por un desastre, en las **estructuras ordinarias y extraordinarias y sistemas de gestión de riesgos y atención de emergencias, tanto a nivel nacional, como a nivel fronterizo.**
- Fortalecer y aprovechar los **mecanismos y redes de cooperación en materia consular existentes**^{lviii}, para facilitar el intercambio de información y el apoyo para la atención de sus nacionales en caso de desastre, incluida la protección de ciudadanos cuyo país no tiene representación consular en el país afectado;
- Fortalecer **fondos especiales de migración y/o servicios consulares para la de gestión de crisis** en el país de origen, con el propósito de responder adecuada y oportunamente en situaciones de desastres y salvaguardar la vida e integridad física y mental de sus connacionales en el exterior, incluidos los planes de repatriación en coordinación con las Fuerzas Armadas y otras instancias que cuenten con la capacidad logística y operativa requerida.

VII. IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y REVISIÓN



Para una efectiva implementación de los Lineamientos, los países de la CSM requieren de esfuerzos concertados a nivel regional y bilateral, que tomen en consideración las diferentes realidades internas, capacidades y niveles de preparación y administración, de una manera consistente con las obligaciones existentes bajo el derecho internacional.

Bajo el espíritu de solidaridad y cooperación internacional, los países de la CSM manifiestan su compromiso de implementar estos Lineamientos, y para ello realizarán los esfuerzos necesarios a nivel binacional, regional y multilateral, para que los Lineamientos se integren y potencien mecanismos y acuerdos existentes en la región, en particular mecanismos de cooperación en materia consular, acuerdos de residencia y libre movilidad del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), así como los mecanismos y acuerdos de asistencia mutua ante desastres existentes en la región.

Si bien los Lineamientos responde a un esfuerzo colaborativo por parte de los países miembros de la CSM, se propiciará su implementación en cooperación con organizaciones de la sociedad civil, Gobiernos Locales y comunidades afectadas, agencias intergubernamentales y agencias del Sistema de Naciones Unidas, así como otras partes interesadas relevantes para el abordaje de este fenómeno.

Con relación al seguimiento, los países miembros de la CSM se comprometen al seguimiento de su implementación a nivel local, nacional y regional, y para ello podrán establecer un mecanismo de revisión bianual para analizar brechas, oportunidades y dificultades en la consecución de los objetivos de los Lineamientos, así como la posible conformación de un grupo asesor externo, el cual podrá estar conformado por agencias intergubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, expertos independientes en el área de la gestión del riesgo de desastres, cambio climático y gestión migratoria y otros actores, los cuales dentro de sus mandatos y experiencia, podrán proveer orientación y apoyo para abordar tales retos humanitarios.

La Secretaría Técnica de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (ST-CSM/OIM) en coordinación con la Presidencia Pro Témpore de turno de la CSM, servirá como punto focal para la convocatoria a revisión y actualización bianual de estos Lineamientos.



NOTAS



- i Internal Displacement Monitoring Centre (2017) GRID2017: *Global Report on Internal Displacement*. Geneva: IDMC, p. 31
- ii The Nansen Initiative (2015). *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el contexto de desastres y cambio climático volumen I*. Ginebra: The Nansen Initiative, p.14.
- iii Asamblea General (2018). *Conferencia Intergubernamental encargada de aprobar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*. A/CONF.231/3. Marrakech, 10-11 diciembre 2018.
- iv Ver párrafo 14(f) de la Decisión 1/CP16 del Acuerdo de Cancún (UNFCCC) sobre los resultados del trabajo del Grupo de Trabajo Ad Hoc Long-Term Cooperative Action bajo la Convención UN Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1.
- v Ver decisión 3/CP.18 'Approaches to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change to enhance adaptive capacity: "7. Acknowledges the further work to advance the understanding of and expertise on loss and damage, which includes, inter alia, the following: (a) Enhancing the understanding of: (vi) How impacts of climate change are affecting patterns of migration, displacement and human mobility;". Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a01.pdf#page=21>.
- vi Adopción del Acuerdo de París, Decisión 1/CP.21, UN Doc FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, 12 Diciembre 2015, párrafo. 49.
- vii UNISDR (2015). Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, Geneva: United Nations Office for Disaster Risk Reduction.
- viii Ver párrafo 48 del 'Chair's Summary: 2017 Global Platform for Disaster Risk Reduction' (UNISDR 2017) 7. Disponible en: http://www.unisdr.org/files/53989_chairssummaryofthe2017globalplatfor.pdf.
- ix Ver Objetivo 2 y 5 del Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Final Draft. 11 July 2018. New York.
- x Documento no vinculante adoptado por 109 Estados durante la consulta intergubernamental de la Iniciativa Nansen celebrada en 2015 en Ginebra, Suiza, el cual consolida los resultados de una serie de consultas regionales intergubernamentales y prácticas eficaces para mejorar la preparación y capacidad de respuesta a los retos de protección de personas desplazadas a través de fronteras en contextos de desastres y cambio climático. Disponible en: The Nansen Initiative (2015). *Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático*, Volumen I. Ginebra: The Nansen Initiative: <https://disasterdisplacement.org/resources>
- xi Proceso intergubernamental lanzado oficialmente en el marco de la Cumbre Mundial Humanitaria en 2016 en Estambul, Turquía, con el propósito de dar continuidad al trabajo iniciado y recomendaciones de su predecesor la anterior Iniciativa Nansen.
- xii Asamblea General (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. A/RES/70/1. Objetivo 10.7.
- xiii CSM (2016). *XVI Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Hacia el libre tránsito*. Paraguay: CSM.

- xiv Taller Regional de Consulta en América del Sur de la Iniciativa Nansen y el Refugee Law Initiative de la Universidad de Londres “Estudios, Legislación, política y práctica en materia de protección temporal humanitaria de extranjeros en el contexto de desastres”, organizado de manera conjunta por el Gobierno de Ecuador y la Iniciativa Nansen; Quito, Ecuador, 15 y 16 de Julio 2015. Estudio preparatorio disponible en: <https://disasterdisplacement.org/portfolio-item/central-america-commissioned-research>
- xv Cantor, D (2018). *Cross-border displacement, climate change and disasters: Latin America and the Caribbean*. Study prepared for UNHCR and PDD at request of governments participating in the 2014 Brazil Declaration and Plan of Action. Ginebra: UNHCR-PDD (sin publicar).
- xvi Ver: CEPAL (2014). *Manual para la Evaluación de Desastres*. Santiago: CEPAL
- xvii UNISDR/ECHO (2015). *América del Sur: enfoque para la gestión del riesgo de desastres*. UNISDR.
- xviii IDMC (2018). *Global Report on Internal Displacement 2018*. Geneva: IDMC.
- xix Ver Rodríguez, N. (2015). Human Mobility in the context of Hazard-related disasters in South America. Geneva: NRC/IDMC-UNHCR, p.12 y Cantor, D (2018). *Cross-border displacement, climate change and disasters: Latin America and the Caribbean. Study prepared for UNHCR and PDD at request of governments participating in the 2014 Brazil Declaration and Plan of Action*. Ginebra: UNHCR-PDD (sin publicar).
- xx Veridiana Sede, ‘*Floods and Displacement in Bolivia*’ en François Gemenne, Pauline Brücker y Dina Ionesco, *The State of Environmental Migration 2014: A Review of 2013* (2014 IOM SciencesPo) 175, 180.
- xxi Álvarez Gila et al (n 47) 22-30 and OIM, ‘*Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático: Documento para la Discusión*, Presentado en la Décima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones en Cochabamba, Estado Plurinacional de Bolivia, 25 y 26 de octubre de 2010’ (2010).
- xxii OIM (2015), ‘*Migración, Desertificación, Degradación de Tierras, Sequía y Cambio Climático en América del Sur*’ (OIM Serie Migración, Medio Ambiente and Cambio Climático: Módulo IV, 2015), p.2. Disponible en: <https://environmentalmigration.iom.int/>
- xxiii Rigaud, Kanta Kumari; de Sherbinin, Alex; Jones, Bryan; Bergmann, Jonas; Clement, Viviane; Ober, Kayly; Schewe, Jacob; Adamo, Susana; McCusker, Brent; Heuser, Silke; Midgley, Amelia. (2018). *Groundswell : Preparing for Internal Climate Migration*. World Bank, Washington, DC: World Bank. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461>
- xxiv Diarmid Campbell-Lendrum and Lilibeth Acosta-Michlik, Ulka Kelkar and Upasna Sharma, ‘A Critical Overview: Local Evidence on Vulnerabilities and Adaptations to Global Environmental Change in Developing Countries’ [2008] 18(4) *Global Environmental Change* 539, En: Rodríguez, N. (2015). *Human Mobility in the context of Hazard-related disasters in South America*. Geneva: NRC/IDMC-UNHCR, p.16.

- xxv ACNUDH (2018). *Corregir el déficit de protección de los derechos humanos en el contexto de la migración y el desplazamiento de personas a través de fronteras internacionales a raíz de los efectos adversos del cambio climático y apoyar los planes de adaptación y mitigación de los países en desarrollo destinados a corregir dicho déficit de protección*. A/HRC/38/21. Ginebra: ACNUDH.
- xxvi The Nansen Initiative (2015). *Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático*, Volumen I. Ginebra: The Nansen Initiative; y MICIC (2016). *Directrices para la protección de los migrantes en países afectados por conflictos o desastres naturales*. Ginebra: MICIC-OIM.
- xxvii Ver: CRM (2016). *Guía de Prácticas Eficaces para los países miembros de la CRM. Protección de personas desplazadas a través de fronteras en contexto de desastres*. San José: CRM.
- xxviii Principio fundamental del sistema internacional de protección del derecho de refugiados contra la expulsión o cualquier forma de devolución a las fronteras de territorios donde la vida o la libertad de la persona estaría en peligro. A nivel regional, este principio se encuentra ampliamente reconocido por la ‘Declaración de Cartagena’. Ver: ACNUR (1984). *Declaración de Cartagena sobre refugiados*. Adoptado por el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>
- Asimismo, dicho principio se encuentra contenido en el párrafo 37 del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, en el que los Estados se comprometen a respetar la prohibición de la expulsión colectiva y la devolución de los migrantes cuando corran un riesgo verdadero y previsible de morir o sufrir torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, u otros daños irreparables, de conformidad con las obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos’ (Asamblea General (2018). Conferencia Intergubernamental encargada de aprobar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. A/CONF.231/3. Marrakech, 10-11 diciembre 2018.
- xxix OACDH (2014). *Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales*. Ginebra: OACDH.
- xxx ACNUR (2014). *Directrices sobre protección temporal o acuerdos de estancia*. Ginebra: ACNUR.
- xxxi MICIC (2016). *Directrices para la protección de los migrantes en países afectados por conflictos o desastres naturales*. Ginebra: MICIC-OIM, p.24.
- xxxii Asamblea General de las Naciones Unidas (1991). Resolución 46/182 *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas*. A/RES/46/182. ORIGINAL: ENGLISH. Ver además: El Proyecto Esfera (2011). *Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*. UK.
- xxxiii UNISDR. Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (2016). A/71/644.

- xxxiv The Nansen Initiative (2015). *Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático*, Volumen I. Ginebra: The Nansen Initiative.
- xxxv The Nansen Initiative (2015). *Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático*, Volumen I. Ginebra: The Nansen Initiative, p.17.
- xxxvi The Nansen Initiative (2015). *Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático*, Volumen I. Ginebra: The Nansen Initiative, p.17.
- xxxvii De conformidad con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-21/14 (del 19 de agosto de 2014) sobre derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional (párrafo 37). En el mismo párrafo la Corte indica que si bien la protección internacional del Estado de acogida se encuentra ligada inicialmente a la condición o estatuto de refugiado, las diversas fuentes del derecho internacional -y en particular del derecho de los refugiados, del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario-, revelan que esta noción abarca también otro tipo de marcos normativos de protección.
- Para ahondar en la definición de protección internacional ver: General Assembly (1998). *Action taken on decisions of the forty-eighth session of the Executive Committee*. Executive Committee of the High Commissioner's Programme. A/AC.96/903 25 August 1998 y UNHCR (1998). Note on International Protection EC/48/SC/CRP.27. UNHCR Standing Committee. Disponible en: <http://www.unhcr.org/excom/standcom/3ae68d054/note-international-protection.html>
- xxxviii Ver: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2017). *Persons in need of international protection*, June 2017.
- xxxix McAdam, J (2011), 'Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards' [2011] 3 UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, y Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado (2000). *Formas complementarias de protección: su naturaleza y relación con el régimen de protección internacional*. EC/50/SC/crp.18, 9 de junio del 2000.
- xl UNHCR, Georgetown University, IOM (2017). *A Toolbox: Planning Relocations to Protect People from Disasters and Environmental Change*
- xli Párrafo 14(f) de la Decisión 1/CP16 del Acuerdo de Cancún (UNFCCC) sobre los resultados del trabajo del Grupo de Trabajo Ad Hoc Long-Term Cooperative Action bajo la Convención UN Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1 y Barnett, Jon y Webber, Michael, "Migration as Adaptation: Opportunities and Limits" en Jane McAdam (ed), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary perspectives* (Hart, Oxford, 2010).
- xlii IOM (2007) Migration and the Environment MC/INF/288-1' (2007).
- xliii Naciones Unidas (2003). Asamblea General Consejo Económico y Social. A/58/89-E/2003/85.

- xliv Para profundizar en este tipo de prácticas Ver: UNISDR/NRC (2018) *De las palabras a la acción. Desplazamiento por desastres: cómo reducir el riesgo, hacer frente a sus efectos y fortalecer la resiliencia Guía para la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Ginebra: UNISDR (Versión preliminar pública 2018).
- xlv Ver: CAN (2017). *Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de desastres -EA-GRD-* Decisión 819. Lima: Comunidad Andina de Naciones, p.42.
- xlvi Por ejemplo el ‘Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Catástrofes’ entre Argentina y Chile (1997), el ‘Memorandum de entendimiento sobre asistencia humanitaria entre Uruguay, Brasil y Bolivia’ (2015), el ‘Memorandum de Entendimiento sobre Cooperación en materia de Desastres entre Chile y Perú (2002) y el ‘Memorandum de Entendimiento entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Gobierno de la República Federativa del Brasil en el Área de la Asistencia Humanitaria y Defensa Civil’ (2011).
- xlvii Sobre esta materia consultar: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2017), *Legal considerations on refugee protection for people fleeing conflict and famine affected countries*. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/5906e0824.html>.

En el contexto de esta ausencia normativa, los países de la región han adoptado herramientas para admitir y no retornar a personas desplazadas por desastres. Estas medidas de protección humanitaria son generalmente de carácter temporal, basadas en categorías migratorias, regulares y excepcionales, y en muy pocos casos, provisiones que se derivan del derecho de refugio para otorgar protección. Para ampliar sobre este particular ver: Cantor, D (2015). 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. Iniciativa Nansen: Ginebra
- xlviiii El derecho internacional contemporáneo no aborda explícitamente si una persona puede ser admitida en un tercer país como consecuencia de un desastre, bajo cuales condiciones, cuales derechos tiene durante la estancia, y bajo que condiciones puede retornar a su país de origen. Esta premisa sin embargo no exime a los países miembros de la CSM de sus obligaciones internacionales en materia de derecho internacional de los derechos humanos, en especial cuando la vida e integridad de una persona corra peligro si es retornada a su país de origen.
- xlivx Al respecto ver: CRM (2016). *Guía de Prácticas Eficaces para los países miembros de la CRM. Protección de personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres*. San José: CRM, p16.
- I Comunidad Andina de Naciones (2018). *Normas sobre la Migración en la Comunidad Andina*. Texto Compilado: CAN: Lima.
- li En el caso de las personas solicitantes de la condición de refugio, los países de acogida deben seguir los procedimientos ordinarios de acceso y solicitud para la determinación del estatus de refugiado.

- lil Ver: CRM (2016). *Guía de Prácticas Eficaces para los países miembros de la CRM. Protección de personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres*. San José: CRM, p13; The Nansen Initiative (2015). *Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático*, Volumen I. Ginebra: The Nansen Initiative, p29; y ACNUR (1984). Declaración de Cartagena sobre refugiados. Adoptado por el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984, PARTE III Disponible en: <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>
- liil Importante resaltar en este sentido que el Pacto Mundial sobre Refugiados (GCR por sus siglas en inglés) en su párrafo 63 hace un llamado a todos los actores con mandatos y experiencia pertinente, a que proporcionen orientación y apoyo para abordar otros retos de protección humanitarios. Esto podría incluir medidas para asistir a aquellas personas desplazadas por desastres de origen natural, tomando en consideración normativa interna, instrumentos regionales aplicables, así como prácticas como la protección temporal y los arreglos de estancia humanitaria. Versión final al 26 de junio de 2018 disponible en: <https://www.unhcr.org/5b3295167.pdf>
- liiv Para una guía general ver: GMG (2018). *Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations*. Ginebra: GMG. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/VulnerableSituations.aspx>
- liv Ver: OACDH (2016). *Situación de los migrantes en tránsito*. Ginebra: OACDH. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/StudyMigrants/OHCHR_2016_Report-migrants-transit_SP.pdf
- livi Ver Anexo D.
- liiil En particular la *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares* (adoptada el 24 de 1963, entrada en vigor el 19 de marzo de 1967).
- liiilil En especial el *Mecanismo de Cooperación Consular entre los Países del Mercosur, Bolivia y Chile del año 2000*, MERCOSUR/CMC/DEC. N° 35/00 y el Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios, Decisión 548 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).



ANEXOS

ANEXO A

EJEMPLOS DE OPCIONES Y CATEGORÍAS MIGRATORIAS REGULARES PARA LA ADMISIÓN Y ESTANCIA DE PERSONAS DESPLAZADAS POR DESASTRES EN LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA CSM

País	Opción o categoría migratoria	Fuente
Argentina	<p><i>Alcance:</i> Admisión sin visa.</p> <p><i>Definición:</i> razones excepcionales de índole humanitaria.</p>	Ley No. 25871 (2003), Artículo 34
	<p><i>Alcance:</i> Admisión o estancia por motivos humanitarios.</p> <p><i>Definición de Categoría:</i> personas que, a pesar de no requerir protección internacional, transitoriamente no pueden retornar a sus países de origen en razón de las condiciones humanitarias prevalecientes o debido a las consecuencias generadas por desastres naturales o ambientales ocasionados por el hombre (opción de residencia transitoria por 6 meses renovables)</p>	Ley No. 25871 (2003), Artículo 24(h); Reglamentación de la Ley de Migraciones (2010), Artículo 24(h)
	<p><i>Alcance:</i> admisión y estancia por motivos humanitarios.</p> <p><i>Definición de la categoría migratoria:</i> ‘Razones humanitarias, para las cuales las siguientes situaciones serán tomadas especialmente en consideración: 1) Personas necesitadas de protección internacional que, no siendo refugiadas o asiladas en los términos de la legislación aplicable en la materia, se encuentran amparadas por el Principio de No Devolución y no pueden regularizar su situación migratoria a través de los restantes criterios previstos [legislación migratoria].’</p>	Ley No. 25871 (2003), Artículo 23(m); Reglamentación de la Ley de Migraciones (2010), Artículo 23(m)

País	Opción o categoría migratoria	Fuente
Bolivia	<p><i>Alcance:</i> Admisión</p> <p><i>Definición de la categoría migratoria:</i> El Consejo Nacional de Migración promoverá la suscripción de convenios y acuerdos internacionales en temas de cambio climático y medioambiental con los diferentes Estados, para la protección de bolivianas y bolivianos afectados; asimismo, coordinará las políticas públicas que viabilicen, de ser necesario, la admisión de poblaciones desplazadas por efectos climáticos, cuando exista riesgo o amenaza a la vida, y sean por causas naturales o desastres medioambientales, nucleares, químicos o hambruna.</p> <p>Migrantes Climáticos. Grupos de personas que se ven obligadas a desplazarse de un Estado a otro por efectos climáticos, cuando existe riesgo o amenaza a su vida, sea por causas naturales, desastres medioambientales, nucleares, químicos o hambruna. (Artículo 4(16)).</p>	Ley No. 370 (2013), Artículo 65 (Migración debido a cambio climático)
Brasil	<p><i>Alcance:</i> Admisión</p> <p><i>Definición de la categoría migratoria:</i> Visa humanitaria. El visado temporal para acogida humanitaria podrá ser concedido al apátrida o al nacional de cualquier país en situación de grave o inminente inestabilidad institucional, de conflicto armado, de calamidad de gran proporción, de desastre ambiental o de grave violación de derechos humanos o de derecho internacional humanitario.</p>	Ley No. 13445 (2017), Artículo 14; Decreto No. 9199 (2017), Artículo 36
	<p><i>Alcance:</i> Residencia humanitaria (por dos años renovable).</p> <p><i>Definición de la residencia humanitaria:</i> La residencia se puede autorizar, tras el registro, a un inmigrante, residente en la frontera o visitante con base en consideraciones humanitarias (acogida humanitaria). Al expirar el período de residencia determinado, la institución que concedió la autorización inicial de residencia puede, a petición del inmigrante, renovar el período inicial durante más dos años o conceder la residencia por un período indefinido.</p> <p>La autorización de residencia temporal con base en la acogida humanitaria puede otorgarse a una persona apátrida o un nacional de cualquier país que se encuentre en una situación de desastre ambiental. Una decisión conjunta del Ministro de Justicia y Seguridad Pública, el Ministro de Asuntos Exteriores y el Ministro de Trabajo establecerá los requisitos para autorizar la residencia basada en el terreno de recepción humanitaria, para la renovación del período de residencia y para su extensión por tiempo indefinido.</p>	Ley No. 13445 (2017), Artículo 30; Decreto No. 9199 (2017), Artículo 142 and 145.

País	Opción o categoría migratoria	Fuente
Ecuador	<p><i>Alcance:</i> ingreso y estancia.</p> <p><i>Definición:</i> Personas sujetas a protección por razones humanitarias y visa humanitaria: Es la persona extranjera que, sin cumplir los requisitos establecidos en la presente Ley para acceder a una condición migratoria, demuestra la existencia de razones excepcionales de índole humanitaria por ser víctima de desastres naturales o ambientales. La persona podrá acceder a una visa humanitaria por un lapso de hasta dos años. Transcurrido este tiempo, de persistir las razones por las cuales solicitó la visa humanitaria, esta se podrá prorrogar hasta que cesen los motivos que dieron origen a la concesión de la visa. La visa humanitaria se concede sin costo alguno a los solicitantes de la condición de refugiado o apátrida y a las personas que demuestra la existencia de razones excepcionales de índole humanitaria por ser víctimas de desastres naturales o ambientales.</p>	Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), Artículo 58 y 66(5); Decreto Ejecutivo No. 111 (2017), Artículo 55
Perú	<p><i>Alcance:</i> ingreso y estancia.</p> <p><i>Definición de la calidad migratoria humanitaria:</i> para el extranjero que encontrándose en territorio nacional y sin reunir los requisitos para acceder a la condición de asilado o refugiado, se encuentre en situación de gran vulnerabilidad o peligro de vida en caso de abandono del territorio peruano o para quien requiere protección en atención a una grave amenaza o acto de violación o afectación de sus derechos fundamentales. Del mismo modo, será aplicable para los solicitantes de refugio y asilo o para quienes hayan migrado por motivos de desastres naturales y medioambientales; o para quienes han sido víctima de trata o tráfico de personas; o para las niñas, niños y adolescentes no acompañados; o para apátridas. También se aplica para personas que se encuentren fuera del territorio nacional en situaciones excepcionales de crisis humanitaria reconocida internacionalmente, que soliciten venir al Perú y obtener protección. Permite realizar actividades lucrativas de manera subordinada, autónoma o por cuenta propia. Es otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el plazo de permanencia es de ciento ochenta y tres (183) días. Pudiendo mantenerse en tanto persistan las condiciones de vulnerabilidad por las cuales se otorgó la calidad migratoria.</p>	Decreto Legislativo No. 1350 (2017), Artículo 29.2(k); Decreto Supremo 007-2017-IN, Artículo 91.

ANEXO B

EJEMPLOS DE PRÁCTICAS SOBRE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA CON BASE EN CONSIDERACIONES HUMANITARIAS PARA PERSONAS DESPLAZADAS POR DESASTRES EN LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA CSM

País	Opción o categoría migratoria	Fuente
Argentina	Medida de regularización temporal para grupo específico con base en consideraciones humanitarias (afectados directamente por desastres de origen natural): Autorización por el plazo de seis meses de la concesión de residencia temporal a los nacionales provenientes de la Republica de Haití, quienes habiendo ingresado Argentina en calidad de turistas antes del 1 de marzo de 2017, no pudieran encuadrar en alguno de los demás criterios establecidos en la Ley de Migraciones para acceder a una residencia temporal. La decisión se fundamenta en los impactos del terremoto de 2010 y el Huracán Matthew en 2016 en la sociedad y población haitiana y los llamados de la comunidad internacional a no repatriar de manera involuntaria a ciudadanos de ese país debido a las consecuencias de ambos desastres. El plazo de permanencia es de dos años y se dispensa el pago de tasas migratorias por las condiciones de vulnerabilidad de las personas beneficiarias.	Disposición DI-2017-1143-APN-DNM#MI. Dirección Nacional de Migraciones.
Brasil	Política de regularización migratoria para Ciudadanos Haitianos (visado permanente): Resolución administrativa con base en razones humanitarias para ciudadanos haitianos. Se consideran razones humanitarias, a efectos de esta resolución normativa, aquellas resultantes del agravamiento de las condiciones de vida de la población haitiana como consecuencia del terremoto ocurrido en aquel país el 12 de enero de 2010. El visado tiene carácter especial y es concedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores. La visa tuvo una vigencia temporal, prorrogada hasta octubre de 2015. Permanencia inicial 5 años y posibilidades de renovación sujeta a la situación laboral.	Resolución Normativa (RN) No.97 del 12 de enero de 2012. Consejo Nacional de Inmigración (CNIg)

País	Opción o categoría migratoria	Fuente
Ecuador	Programa de regularización para grupo específico: proceso de regularización extraordinario en favor de los ciudadanos haitianos en situación migratoria irregular, que hubiesen ingresado a ese país antes del 31 de enero de 2010. El programa indica que 'mientras dura la emergencia por la catástrofe natural en Haití, el Estado Ecuatoriano proporcionará la respectiva regularización de los ciudadanos haitianos, para lo cual ellos deberá acogerse a la categoría migratoria 12-XI que hace relación a una visa temporal la cual les permitirá acceder a un empleo en el país salir e ingresar a Ecuador libremente y tener todos los derechos durante cinco años'.	Decreto Ejecutivo N°. 248 de febrero de 2010
Perú	Regularización migratoria con base en consideraciones humanitarias (temporalidad a definir por las autoridades): En casos excepcionales, las autoridades de migración pueden implementar programas de regularización masivos e individuales, personas extranjeras en estado de vulnerabilidad, estas categorías de personas extranjeras incluyen desplazados forzados y otras que requieren protección debido a que sus derechos fundamentales se ven afectados o amenazados seriamente.	Decreto Legislativo No. 1350 (2017), Artículo 36; Decreto Supremo 007-2017-IN, Artículo 91.

ANEXO C

EJEMPLOS DE PRÁCTICAS SOBRE LA ATENCIÓN DE CONNACIONALES EN EL EXTERIOR AFECTADOS POR DESASTRES EN LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA CSM

País	Opción o categoría migratoria	Fuente
Brasil	El Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil cuenta con un Portal Consular dirigido a ciudadanos de ese país que se encuentran atravesando una situación de emergencia en el exterior, entendidas estas como todas aquellas que pongan en riesgo la vida, la seguridad y la dignidad de los ciudadanos brasileños en el exterior. Estas situaciones de emergencia incluyen catástrofes naturales. El portal incluye números telefónicos e información sobre los procedimientos en casos de desastres y la información que deben presentar para una óptima atención. En el caso de desastres de origen natural (catástrofes naturales), el Portal Consular recomienda entrar en contacto con autoridades consulares brasileñas a fin de solicitar orientación para la identificación de alojamientos o para eventual evacuación. El portal incluye además información básica sobre cómo reaccionar a terremotos, tsunamis y erupciones volcánicas.	Ministerio de Relaciones Exteriores
Chile	El Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile cuenta con una Unidad de Emergencias Consulares , como hito en la función consular como enlace de apoyo tanto para la atención de personas extranjeras afectadas por desastres en territorio chileno, así como punto de enlace para la coordinación de la protección y asistencia consular de ciudadanos chilenos afectados por desastres en un tercer país. La Unidad de Emergencias de la Cancillería chilena cuenta con instructivos consulares sobre cómo afrontar emergencias que afectan a chilenos en el exterior, que incluyen pautas de actuación antes, durante y después de la emergencia; así como facilitar contacto con familiares, vinculación con instituciones del país donde residen, coordinación de gestiones con instituciones chilenas. Unidad de Emergencias ha sido la responsable además de programas como 'Chile va contigo', y el registro de viajeros para optimizar la atención en situaciones de desastres.	Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Dirección General de Asuntos Consulares e Inmigración. Unidad de Emergencias Consulares.

País	Opción o categoría migratoria	Fuente
Colombia	<p>El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia cuenta con un Comité de la Asistencia a Connacionales en el Exterior, así como un Fondo Especial para las Migraciones (FEM) destinado a la protección y asistencia inmediata de ciudadanos colombianos afectados por 'situaciones excepcionales y/o desastres naturales'. Según la normativa interna, cuando un connacional o su núcleo familiar se vean afectados por un 'desastre natural', se procederá a su asistencia inmediata y a evaluar el deseo y pertinencia de repatriación, para lo cual el consulado respectivo brindará asistencia o protección inmediata de emergencia.</p>	<p>Decreto No. 1743 Diario Oficial No. 49.621 de 31 de agosto de 2015. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Grupo Interno de Trabajo de Asistencia a Connacionales</p>

ANEXO D

EJEMPLOS DE PRÁCTICAS EN MATERIA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y MOVILIDAD HUMANA EN PAÍSES MIEMBROS DE LA CSM

País	Opción o categoría migratoria	Fuente
Chile	<p>Mesa de Migración y Gestión del Riesgo de Desastres: Conformada por la Dirección General de Asuntos Consulares y de Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI), el Departamento de Extranjería y Migraciones (DEM) del Ministerio del Interior y Cancillería, la 'Mesa de Migración y Gestión del Riesgo de Desastres' tiene como propósito fomentar una cultura preventiva y mejorar la respuesta y atención a la población migrante en Chile. Para ello, se trabaja en espacios a nivel nacional para compartir el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sistema Nacional de Protección Civil).</p> <p>La 'Mesa de Migración y Gestión del Riesgo de Desastres' articula los esfuerzos iniciados por la ONEMI y el anterior Comité de Emergencias de la Dirección de Servicios Consulares en materia coordinación y facilitación de contactos, capacitaciones y talleres sobre la integración de migrantes en la planificación de emergencias a nivel nacional y local, con el propósito de fortalecer la coordinación interinstitucional entorno a la asistencia de personas migrantes en Chile.</p>	Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.
Perú	<p>La Política Nacional Migratoria 2017-2025: toma en consideración [...] 'los frecuentes fenómenos naturales que afectan al Perú, así como el permanente riesgo de sismos de alta magnitud, que obligan a que el Estado peruano incluya a las personas extranjeras en el país en sus actividades de preparación para una respuesta rápida y oportuna ante cualquier emergencia. En tal sentido, es necesario que se implemente una estrategia nacional para la identificación y atención direccionada a las necesidades de esta colectividad asentada en el Perú durante una emergencia o desastre' [...]</p> <p>Asimismo, dicha Política y sus mecanismos se articulan también con otras políticas y planes de Estado, entre estos el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.</p>	Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Migratoria 2017 - 2025 Decreto Supremo N° 015-2017-RE



Secretaría Técnica de la Conferencia Suramericana
sobre Migraciones (ST-CSM).

Oficina Regional de la Organización Internacional
para las Migraciones (OIM) para América del Sur.

Buenos Aires, Argentina.

Tel: +54 11 5219 2033

Email: csmsecretariatecnica@iom.int

www.csm-osumi.org

Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD)
International Environmental House (IEH), Ginebra, Suiza.

Tel: +41 22917 5483

Email: info@disasterdisplacement.org

www.disasterdisplacement.org



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA



Federal Foreign Office

'La publicación de este documento es posible
gracias al valioso apoyo de los Gobiernos de Suiza y Alemania'.

