

THE
NANSEN
INITIATIVE

DISASTER-INDUCED CROSS-BORDER DISPLACEMENT

LEYES, POLÍTICAS Y PRÁCTICAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN TEMPORAL HUMANITARIA DE EXTRANJEROS EN EL CONTEXTO DE DESASTRES

DOCUMENTO DE REFERENCIA

**Estados Miembros de la Conferencia Regional sobre Migración y otros Estados de las Américas
Estudio de antecedentes para el Taller Regional en materia de Protección Temporal y/o Visa
Humanitaria en Situaciones de Desastres**

San José, Costa Rica, 10 y 11 de febrero, 2015

Dr. David James Cantor

DISASTERS
CLIMATE CHANGE AND
DISPLACEMENT

EVIDENCE
FOR ACTION

PARTNERS



Human Rights Consortium
SCHOOL of ADVANCED STUDY
UNIVERSITY OF LONDON

Refugee
Law
Initiative

RECONOCIMIENTOS



Expresamos nuestro agradecimiento a todos los expertos entrevistados por donar generosamente su tiempo y conocimientos. En este sentido, el autor quisiera expresar su especial agradecimiento a todas las personas que participaron en las entrevistas o que las facilitaron.

Un especial agradecimiento también a Juan Carlos Méndez y el gobierno de Costa Rica, cuya colaboración fue decisiva para obtener y programar estas entrevistas, y a Oliver Bush de la CRM por contribuir al proceso y por su ayuda al localizar y compartir las fuentes de archivos de la CRM.

Asimismo, expresamos nuestro reconocimiento y agradecimiento por los comentarios útiles recibidos de algunos miembros de la Iniciativa Nansen y su Consejo Consultivo, particularmente Hannah Entwisle, Salvador Gutiérrez, Walter Kälin, Jane McAdam, Juan Carlos Murillo, Atle Solberg y Adam Klein.

Finalmente, un especial reconocimiento al Economic and Social Research Council (Consejo de Investigaciones Económicas y Sociales) por su apoyo al proyecto de investigación más amplio dentro el cual el autor pudo realizar este estudio de investigación (“Pushing the Boundaries: New Dynamics of Forced Migration and Transnational Responses in Latin America” [Subvención No. ES/K001051/1]).

The project is funded
by the European Union
with the support of
Norway and Switzerland



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA

TABLA DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN	6
1.1 CONTEXTO CONCEPTUAL DEL ESTUDIO	6
1.2 ESTRUCTURA DEL ESTUDIO	7
1.3 NOTAS ACERCA DE LA TERMINOLOGÍA Y METODOLOGÍA	8
1.4 RECONOCIMIENTOS	9
2. LA MIGRACIÓN Y LOS DESASTRES EN LAS AMÉRICAS	10
2.1 DESASTRES DE EVOLUCIÓN LENTA	10
2.2 DESASTRES REPENTINOS	12
2.2.1 Desplazamiento transfronterizo	13
2.2.2 Desplazamiento al extranjero n en vez de dizas especcitinos se basa en los patrones migratorios econtenten cruzado la frontera con ARgentina giones fronteriz	13
2.2.3 Naturaleza del desplazamiento	14
2.3 EVACUACIÓN	14
2.4 EXTRANJEROS AFECTADOS POR UN DESASTRE QUE OCURRE EN SU PAÍS DE ORIGEN	15
2.5 EXTRANJEROS AFECTADOS POR UN DESASTRE QUE OCURRE EN EL PAÍS EN DONDE SE ENCUENTRAN	15
2.6 CONCLUSIÓN	16
3. LEYES SOBRE REFUGIADOS COMO UN MEDIO PARA BRINDAR PROTECCIÓN TEMPORAL HUMANITARIA	18
3.1 CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DE 1951	18
3.2 DECLARACIÓN DE CARTAGENA DE 1984	19
3.3 OTRAS DEFINICIONES INDIVIDUALIZADAS DEL TÉRMINO “REFUGIADO”	20
3.4 DISPOSICIONES SOBRE LA AFLUENCIA MASIVA DE PERSONAS	21
3.5 PROGRAMAS DE REASENTAMIENTO DE REFUGIADOS	25
3.6 PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA	27
3.7 CONCLUSIONES	29
4. ORGANIZACIONES REGIONALES Y SOLUCIONES TEMPORALES PARA EXTRANJEROS AFECTADOS POR DESASTRES	30
4.1 CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN	30
4.2 REUNIÓN DE PRESIDENTES CENTROAMERICANOS (PROCESO DE ESQUIPULAS)	31
4.3 ALIANZA BOLIVARIANA DE LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA (ALBA)	32

4.4 UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR).....	32
4.5 ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA).....	33
4.6 CONCLUSIONES	34
5. USO DE LEYES Y POLÍTICAS MIGRATORIAS “REGULARES” PARA RESPONDER A DESASTRES	35
5.1 LEYES MIGRATORIAS “REGULARES” Y DESPLAZAMIENTO “TRANSFRONTERIZO”	36
5.2 LEYES MIGRATORIAS “REGULARES” Y DESPLAZAMIENTO “AL EXTRANJERO”	36
5.3 CONCLUSIONES	40
6. INGRESO Y ESTADÍA TEMPORAL EN LAS LEYES MIGRATORIAS: ENFOQUES GRUPALES PARA ACONTECIMIENTOS EXCEPCIONALES.....	41
6.1 PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN.....	41
6.2 SUSPENSIÓN TEMPORAL DE EXPULSIONES	46
6.3 CONCLUSIONES	47
7. INGRESO Y ESTADÍA TEMPORAL MEDIANTE LA APLICACIÓN DE LEYES MIGRATORIAS: ENFOQUES INDIVIDUALIZADOS PARA CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES	48
7.1 AMPLIA DISCRECIONALIDAD	49
7.2 DISPOSICIONES “HUMANITARIAS”	51
7.2.1 “Razones humanitarias” sin una definición adicional	52
7.2.2 “Razones humanitarias” definidas más detalladamente	55
7.3 ENFOQUE INDIVIDUALIZADO ESPECÍFICAMENTE PARA LOS DESPLAZAMIENTOS “TRANSFRONTERIZOS”	61
7.4 CONCLUSIONES.....	61
8. EXTRANJEROS EN SITUACIONES DE DESASTRES	63
9. RESUMEN DE HALLAZGOS Y CONCLUSIÓN	65
APPENDIX A:.....	67
APPENDIX B:.....	69
APPENDIX C:.....	72
1. Ley de refugiados (no incluye disposiciones de protección complementaria basadas en los derechos humanos).....	72
2. Ley de migración.....	74



1. INTRODUCCIÓN

En este estudio se realiza una revisión de las leyes, políticas y prácticas en materia de protección temporal humanitaria de extranjeros en el contexto de desastres que existen en los Estados de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) – Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana – y algunos países sudamericanos. El estudio fue encargado por la Iniciativa Nansen como documento de antecedentes, para servir de base al “Taller regional sobre protección temporal y/o visas humanitarias en situaciones de desastres” que se llevará a cabo en Costa Rica en febrero de 2015.¹

El tema del estudio surgió a partir de la segunda consulta regional de la Iniciativa Nansen sobre “Desastres y desplazamiento transfronterizo en América Central: necesidades emergentes, nuevas respuestas”, que se llevó a cabo en San José, Costa Rica, del 2 al 4 de diciembre de 2013.² Los participantes de la consulta reportaron que se habían utilizado diversos mecanismos de protección temporal, en la región y fuera de ella, para responder al desplazamiento transfronterizo causado por desastres originados por amenazas naturales.³ Además, los participantes recomendaron que estos mecanismos se desarrollen más para cerrar las brechas de aplicación e identificaron a la CRM como un foro adecuado para continuar este diálogo regional y desarrollar directrices. Sobre la base de la propuesta de Costa Rica, en la XIX Reunión Viceministerial de la CRM que se realizó en junio de 2014 se aprobó el taller a realizarse en Costa Rica en febrero de 2015, financiado por la Iniciativa Nansen.⁴

1.1 CONTEXTO CONCEPTUAL DEL ESTUDIO

A través del proceso de consulta de la Iniciativa Nansen se confirmó que las personas desplazadas en el contexto de desastres, ya sea a nivel interno o a través de fronteras internacionales, tienen necesidades de protección particulares relacionadas con el tipo de amenaza natural y el carácter involuntario de su movimiento.

Los ejemplos abundan. En el caso del desplazamiento después de un desastre repentino, puede ocurrir que las personas huyen sin portar documentos legales indispensables tales como tarjetas de identidad y certificados de matrimonio o que los documentos resulten destruidos. Durante su huida, los desplazados pueden quedar separados de sus familiares o cuidadores, y especialmente

¹ Iniciativa Nansen, “Terms of Reference for Consultancy: Development of Guidelines for Humanitarian Visa and Temporary Protection Status in Times of Disasters” (2014).

² Iniciativa Nansen, “Desastres y desplazamiento transfronterizo en América Central: necesidades emergentes, nuevas respuestas”, consulta regional de la Iniciativa Nansen, San José, Costa Rica, del 2 al 4 de diciembre de 2013 (2013), conclusiones. <http://goo.gl/2H1C9W>.

³ La Iniciativa Nansen utiliza el término “desastres” vinculado a amenazas naturales en vez de “desastres naturales”, en reconocimiento del hecho que una amenaza natural no necesariamente se convierte en un desastre sino que esto depende de diversos factores. Según la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales de las Naciones Unidas (EIRD), un “desastre” se define como una “interrupción seria del funcionamiento de una comunidad o sociedad que causa pérdidas humanas y/o importantes pérdidas materiales, económicas o ambientales; que exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente a la situación utilizando sus propios recursos”. El concepto de “amenazas naturales” se refiere a “procesos o fenómenos naturales que tienen lugar en la biosfera que pueden resultar en un evento perjudicial y causar la muerte o lesiones, daños materiales, interrupción de la actividad social y económica o degradación ambiental.” <http://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm>

⁴ Conferencia Regional sobre Migración, “Declaración: Por una Región Libre de Trata de Personas”, XIX Reunión Viceministerial de la Conferencia Regional sobre Migración, 26 y 27 de junio de 2014 (2014), decisión 6.

las mujeres y los niños pueden estar en mayor riesgo de convertirse en víctimas de violencia sexual y de género; además, los desplazados pueden enfrentar un mayor riesgo de convertirse en víctimas de la trata de personas o el tráfico ilegal de migrantes. Además, los desplazados pueden requerir alojamiento de emergencia y acceso a servicios de salud, educación y consejería psicosocial. A veces se subestima la necesidad de recibir asistencia humanitaria continua; en algunos casos, las personas necesitan recibir asistencia durante meses o incluso años después del desastre. A su retorno, puede ocurrir que las personas o comunidades desplazadas se encuentren con que durante su ausencia sus derechos de uso de tierras y propiedades hayan sido afectados. Asimismo, el desplazamiento también puede generar discriminación, así como acceso limitado a la participación y consulta en procesos de planificación para el socorro y recuperación en caso de desastres.

Sin embargo, cuando el desplazamiento después de un desastre repentino es transfronterizo, entra en juego un conjunto claramente diferenciado de desafíos y necesidades de protección adicionales. Éstos están relacionados principalmente con los temas de (i) admisión, (ii) condición durante la estadía y (iii) búsqueda de soluciones duraderas para la situación de desplazamiento de estas personas, que la Iniciativa Nansen ha identificado como las principales brechas de protección. Adicionalmente, no existe un régimen legal internacional o regional que aborde explícitamente el desplazamiento transfronterizo en el contexto de desastres y tampoco existen criterios de aplicación universal para determinar, en situaciones de desastres, cuándo se debe caracterizar un movimiento transfronterizo como forzado, para propósitos de derecho internacional.⁵ Éste es un desafío global que se presenta en todas las regiones del mundo y al cual el presente estudio pretende realizar algunos aportes.

1.2 ESTRUCTURA DEL ESTUDIO

El estudio se ha estructurado conforme a un conjunto de subtemas pertinentes que se abordan de forma secuencial. Así, en la **sección 2** se detallan las características importantes de los patrones empíricos de migración y desplazamiento internacional relacionados con desastres en las Américas, como un medio para brindar un contexto apropiado para la discusión legal que sigue. Se

hace una serie de diferenciaciones fundamentales entre los diferentes tipos de movilidad humana en respuesta a desastres repentinos, particularmente entre el desplazamiento “transfronterizo” y el desplazamiento “al extranjero”, con las consecuencias que éstos conllevan para los diferentes tipos de respuestas legales que son apropiadas en cada caso.

En la **sección 3** se estudia el marco de derecho de protección internacional que existe en las Américas, que consta de conceptos de protección de refugiados y protección complementaria según se estipulan en las leyes internacionales y nacionales, con el fin de evaluar su posible importancia para las personas que se encuentran fuera de su país a consecuencia de un desastre. Esto constituye un punto de referencia importante para las secciones siguientes, ya que muchas veces se considera que las preocupaciones de carácter humanitario y los temas de “protección” (ya sea temporal o de otra índole) por parte de otros Estados caen principalmente bajo este tipo de leyes y no bajo un ámbito más amplio de leyes migratorias que rigen el ingreso de extranjeros al país y la estadía en éste, usualmente sobre la base de relaciones familiares, trabajo u otros vínculos con el país.

En las secciones subsiguientes se examina este marco más amplio de leyes migratorias. La **sección 4** empieza por estudiar cómo las organizaciones intergubernamentales regionales de las Américas han abordado la migración en el contexto de desastres; las secciones 5 a 8 se centran en las disposiciones de las leyes migratorias nacionales; en la **sección 5** se explora el uso de las leyes migratorias “regulares” para dar respuesta al impacto que tienen los desastres que ocurren en el extranjero en la movilidad humana; y en la **sección 6**, se analizan las respuestas basadas en las leyes migratorias que tienen un enfoque generalizado o de grupo. En la **sección 7** se considera la plétora de respuestas basadas en leyes migratorias que tienen un enfoque individualizado; y finalmente, en la **sección 8** se considera la situación de las personas afectadas por un desastre en el territorio de un tercer Estado en donde ya se encuentran como extranjeros.

En la **sección 9** se reúnen estos hilos de análisis a manera de resumen de los principales hallazgos y conclusiones.

⁵ Sobre la base del Artículo 1(A)2 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Kälin propone que una persona desplazada a través de fronteras a causa de los efectos del cambio climático, como una persona con necesidad de protección internacional, deberá cumplir los siguientes criterios: (i) Fuera del país de origen o residencia habitual; (ii) Amenazas para la vida, integridad física o salud a raíz de los efectos del cambio climático o la naturaleza de la respuesta, o la falta de ésta, por parte de las autoridades competentes en el país de origen o residencia habitual; y (iii) No puede o no está dispuesta a gozar de la asistencia y protección del país de origen o residencia habitual. Kälin sugiere que estos criterios se interpreten sobre la base de una prueba de capacidad de retornar en la que se analiza la permisibilidad, factibilidad (posibilidad factual) y lo razonable del retorno (ver W. Kälin, “Conceptualising Climate-Induced Displacement” en J. McAdam (editor), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives* (Hart Publishers 2012). [Nota del traductor: Las citas de la publicación en inglés se tradujeron al español para propósitos de este documento.]

1.3 NOTAS ACERCA DE LA TERMINOLOGÍA Y METODOLOGÍA

Sobre la base del párrafo 14(f) del acuerdo de resultados de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) realizada en Cancún, México, la Iniciativa Nansen utiliza el término “movilidad humana” para describir tres diferentes categorías de movimiento: desplazamiento (forzado), migración (predominantemente voluntaria) y traslado planificado (voluntario o forzado). La Iniciativa Nansen aborda específicamente las necesidades de protección de las personas sujetas al desplazamiento a través de fronteras internacionales en contextos de desastres relacionados con amenazas naturales y aborda la migración y el traslado planificado desde una perspectiva de prevención del desplazamiento o identificación de soluciones duraderas para el desplazamiento.

Dadas las múltiples causas de la movilidad humana en el contexto de desastres de evolución lenta y desastres repentinos, puede ser difícil precisar el punto decisivo entre un movimiento forzado y un movimiento voluntario. Esto es particularmente válido en el caso de los desastres de evolución lenta, cuando el desplazamiento se produce como consecuencia de una erosión gradual de la resiliencia. En comparación con esto, el carácter forzado de un movimiento de personas en el contexto de un desastre que se produce repentinamente (como un terremoto), es más fácil de reconocer; aunque hay otros factores, como la pobreza y falta de preparación, que también contribuyen a provocar el desplazamiento. Finalmente, el efecto acumulativo de una serie de desastres repentinos de menor escala también puede provocar, con el tiempo, un desplazamiento. Sin embargo, es importante diferenciar entre las movilizaciones voluntarias y las forzadas, no solo porque a veces bajo el derecho internacional se requiere esta precisión⁶ sino además, porque la naturaleza del movimiento influye en la capacidad de las personas de asentarse exitosamente en su destino⁷ y esto, a su vez, puede determinar su necesidad de asistencia adicional y sus planes para el futuro, como por ejemplo, el deseo de retornar.

En la consulta regional centroamericana de la Iniciativa Nansen se identificó, como uno de los principales motivos de preocupación en la región, que no existen criterios para identificar quién deberá tener derecho a ob-

tener una visa humanitaria, que se utiliza para admitir a las personas desplazadas en situaciones de desastres. Por esta razón, ya que este estudio ofrece un panorama general de las normas y estándares legales existentes en las Américas, el término “migración” se utiliza en un sentido amplio para referirse a movimientos voluntarios y forzados y además, se proporciona una descripción de las categorías de personas que se han beneficiado de las diferentes medidas tomadas en el contexto de desastres. De hecho, en el estudio los términos “migración”, “desplazamiento” y “movimiento” se utilizan en gran medida como sinónimos, como un medio para referirse a la movilidad humana y sin tratar de hacer una distinción los diferentes términos en cuanto a sus supuestas connotaciones de “voluntario” o “involuntario”.

Adicionalmente, cabe notar que en el estudio se evita el uso del término “visa humanitaria” excepto cuando aparece expresamente en las leyes nacionales de algún país.⁸ Esto se debe a que muchas disposiciones incluidas bajo este título en realidad no prevén una visa sino un permiso para ingresar al país o permanecer en él; en algunos casos incluso consisten en exenciones de visa. Por lo tanto, el uso genérico del término “visa humanitaria” no solo causa confusión sino además, desvía la atención de las medidas más generales que se utilizan, o se podrían utilizar, para brindar protección temporal humanitaria a extranjeros. Además, en el derecho europeo el término “visa humanitaria” tiene un sentido específico que es más limitado que su campo de referencia previsto en las Américas,⁹ lo cual podría generar más confusión.

Finalmente, en lo referente a la metodología, es importante subrayar que existe poca bibliografía académica u otra bibliografía secundaria sobre el tema del presente estudio. Por eso, para la mayor parte del estudio fue necesario realizar una considerable labor de investigación original. Esto, en su mayoría, supuso la identificación e investigación de una amplia gama de fuentes normativas primarias en forma escrita, tales como leyes y políticas. Sin embargo, en las Américas no todas las leyes y políticas migratorias están accesibles al público en general, y mucho menos los detalles sobre la aplicación de éstas. Por esta razón, el estudio también se benefició significativamente de la realización de entrevistas a expertos de diferentes países que aportaron información sobre la dinámica del desplazamiento, así como leyes y políticas nacionales.¹⁰ De común acuerdo, esto se utilizó como información de “antecedentes”, y en este

⁶ Kälin, “Conceptualising Climate-Induced Displacement”.

⁷ G. Hugo, “Climate Change-Induced Mobility and the Existing Migration Regime in Asia and the Pacific” en J. McAdam (editor), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives* (Hart Publishers 2012).

⁸ Ver abajo, sección 7.2.2.

⁹ Por ejemplo, ver U. Iben Jensen, *Humanitarian Visas: Option or Obligation?*, estudio elaborado para la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo (Unión Europea, 2014).

¹⁰ Se incluye una lista de los entrevistados como anexo al estudio. Para las personas entrevistadas que lo solicitaron, se omitieron los nombres y detalles que las identifican.

estudio los nombres de las personas entrevistadas no se vinculan expresamente a la información que proporcionaron.¹¹

1.4 RECONOCIMIENTOS

Expresamos nuestro agradecimiento a todos los expertos entrevistados por donar generosamente su tiempo y conocimientos. En este sentido, el autor quisiera expresar su especial agradecimiento a todas las personas que participaron en las entrevistas o que las facilitaron.

Un especial agradecimiento también a Juan Carlos Méndez y el gobierno de Costa Rica, cuya colaboración fue decisiva para obtener y programar estas entrevistas, y a Oliver Bush de la CRM por contribuir al proceso y por su ayuda al localizar y compartir las fuentes de archivos de la CRM.

Asimismo, expresamos nuestro reconocimiento y agradecimiento por los comentarios útiles recibidos de algunos miembros de la Iniciativa Nansen y su Consejo Consultivo, particularmente Hannah Entwisle, Salvador Gutiérrez, Walter Kälin, Jane McAdam, Juan Carlos Murillo, Atle Solberg y Adam Klein.

Finalmente, un especial reconocimiento al Economic and Social Research Council (Consejo de Investigaciones Económicas y Sociales) por su apoyo al proyecto de investigación más amplio dentro el cual el autor pudo realizar este estudio de investigación (“Pushing the Boundaries: New Dynamics of Forced Migration and Transnational Responses in Latin America” [Subvención No. ES/K001051/1]).

¹¹ Por consiguiente, en los casos donde no se incluye en este estudio una nota al pie con una fuente bibliográfica para afirmar la evidencia, se debe suponer que la información se derivó de una entrevista con una de las personas que figuran en el anexo.



2. LA MIGRACIÓN Y LOS DESASTRES EN LAS AMÉRICAS

Para realizar un análisis legal de los mecanismos que se utilizan actualmente en las Américas para brindar protección temporal humanitaria a extranjeros, es necesario entender adecuadamente el fenómeno empírico para el que se utilizan tales procedimientos (o pueden utilizarse en el futuro). Por eso, en esta sección se estudia la bibliografía existente sobre el desplazamiento y la migración internacional en las Américas y su relación con los desastres originados por amenazas naturales.

Para ello se establece una distinción entre los desastres de evolución lenta y los desastres repentinos, que prevalece en la bibliografía. El objetivo de esta sección es determinar, para esta región particular, los patrones y dinámicas de desplazamiento transfronterizo internacional para los que se pueden tomar medidas de tipo humanitario. El análisis indica que existen diferentes tipos de flujos que requieren diferentes respuestas legales y de políticas.

2.1 DESASTRES DE EVOLUCIÓN LENTA

En las Américas, los desastres de evolución lenta contribuyen a la generación de movimientos de personas. La bibliografía académica indica que estos procesos ambientales afectan particularmente a los habitantes

de las zonas rurales que se dedican a actividades de subsistencia y que pueden ser más propensos a sufrir el impacto negativo de los desastres de evolución lenta.¹² De hecho, en Bolivia, Chile, Ecuador, Haití, México, Perú y la República Dominicana los flujos migratorios contemporáneos se dirigen de las zonas rurales degradadas a las principales ciudades de estos países (las capitales provinciales, estatales o nacionales) o al extranjero.¹³ Además, algunos estudios de caso detallados sobre comunidades rurales indican cómo los desastres de evolución lenta tales como la desertificación y las sequías originadas por cambios en los patrones climáticos y de precipitación pluvial, erosión del suelo y otras formas de degradación del medio ambiente contribuyen al desplazamiento internacional (e interno) de personas de la República Dominicana,¹⁴ Ecuador,¹⁵ Haití,¹⁶ Honduras¹⁷ y México.¹⁸

-
- ¹² Ver la útil revisión reciente de la bibliografía sobre migración internacional y medio ambiente realizada por R. Obokata, L. Veronis y R. McLeman, "Empirical Research on International Environmental Migration: A Systematic Review" (2014) 36 *Population and Environment* 111, 118.
- ¹³ L. Andersen, L. Lund y D. Verner, "Migration and Climate Change" en D. Verner (editor), *Reducing Poverty, Protecting Livelihoods, and Building Assets in a Changing Climate: Social Implications of Climate Change for Latin America and the Caribbean* (Banco Mundial 2010), 202.
- ¹⁴ S. Alscher, "Environmental Degradation and Migration on Hispaniola Island" (2011) 49 *International Migration* 164.
- ¹⁵ O. Álvarez Gila, A. Ugalde Zaratiegui y V. López de Maturana, "Migration and Environment in Los Ríos, Ecuador (1997-2008)" (2010) 4 *Journal of Identity and Migration Studies* 136, 152; C.L. Gray, "Gender, Natural Capital and Migration in the Southern Ecuadorian Andes" (2010) 42 *Environment and Planning* 678; C.L. Gray, "Environment, and Rural Out-Migration in the Southern Ecuadorian Andes" (2009) 37 *World Development* 457.
- ¹⁶ Alscher, "Environmental Degradation".
- ¹⁷ D.J. Wrathall, "Migration Amidst Social-Ecological Regime Shift: The Search for Stability in Garifuna Villages of Northern Honduras" (2012) 40 *Human Ecology* 583.
- ¹⁸ M. Leighton-Schwartz y J. Notini, "Desertification and Migration: Mexico and the United States" (1994) *U.S. Commission on Immigration Reform Research Paper* <https://www.utexas.edu/lbj/uscir/respapers/dam-f94.pdf>; S. Alscher, "Environmental Factors in Mexican Migration: The Cases of Chiapas and Tlaxcala" en T. Afifi y J. Jäger (editores), *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability* (Springer 2010) 172; S. Feng, A. Krueger y M. Oppenheimer, "Linkages Among Climate Change, Crop Yields and Mexico-U.S. Border Migration" (2010) 107 *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 14257; K. Schmidt-Verkerk, "'Buscando La Vida' – How Do Perceptions of Increasingly Dry Weather Affect Migratory Behaviour in Zacatecas, Mexico?" en T. Afifi y J. Jäger (editores), *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability* (Springer 2010); R.J. Nawrotzki, F. Riosmena y L.M. Hunter, "Do Rainfall Deficits Predict U.S.-Bound Migration from Rural Mexico? Evidence from the Mexican Census" (2013) 32 *Populations Research and Policy Review* 129.

En un incipiente consenso académico se describen estos desastres de evolución lenta como situaciones que contribuyen a los patrones existentes de migración más generales y que, en las Américas, siguen rutas “tradicionales” en lugar de crear sus propias rutas y tendencias nuevas.¹⁹ Así, la mayor parte de este movimiento de personas ocurre a nivel interno, y los estudios indican que los niveles bajos de activos de capital de muchos habitantes de las zonas rurales únicamente les permiten desplazarse por distancias cortas aun en momentos de estrés ambiental.²⁰ Sin embargo, se puede esperar que los migrantes provenientes de zonas rurales que cuentan con mayores activos sociales y financieros recorran distancias mayores e incluso viajen al extranjero.²¹ Asimismo, los habitantes de las comunidades rurales que viven cerca de una frontera rural solo necesitan recorrer distancias cortas para llegar a otro país.²² De modo más general, los lazos familiares con migrantes que se encuentran fuera del país y las experiencias anteriores de migración internacional se identificaron como factores significativos que facilitan el desplazamiento transfronterizo de los miembros de hogares y comunidades afectados por desastres de evolución lenta.²³ Esto es congruente con las tendencias observadas a nivel mundial.²⁴

De hecho, es importante tener presente que en las Américas los desastres de evolución lenta rara vez son la única causa, o la causa directa, del desplazamiento a nivel internacional o interno de los habitantes de las comunidades afectadas.²⁵ Por consiguiente, muchas veces los desastres de evolución lenta parecen ser un factor agravante o que influye de forma indirecta en la decisión de migrar; por ejemplo, en el caso de las consecuencias económicas de la pérdida de cosechas que se perciben en los hogares.²⁶ Además, existen factores contextuales “no ambientales” más generales de tipo económico, social o político que influyen en la resiliencia de los hogares

frente a desastres de evolución lenta; por ejemplo, la existencia y accesibilidad de estructuras gubernamentales y otras estructuras de apoyo en la localidad afectada o en otras partes del país.²⁷ Por consiguiente, la forma como los desastres de evolución lenta influyen en el desplazamiento de estas comunidades en las Américas dista mucho de ser sencilla y con frecuencia depende mucho del contexto.

Asimismo, las fuentes bibliográficas indican que el movimiento transfronterizo de personas es el resultado del impacto combinado de los desastres de evolución lenta y aquellos que se producen de modo repentino. Esto ocurre sobre todo en las comunidades rurales de Haití y Honduras, donde los efectos de la degradación de evolución lenta y las tormentas tropicales repentinas hacen que no sea viable vivir allí.²⁸ La interacción de ambas formas de desastres promueve el desplazamiento ya que, por un lado, a raíz de los procesos de evolución lenta se reduce la resiliencia de las personas frente al impacto negativo de los desastres repentinos y, por otro lado, los daños provocados por los desastres repentinos aceleran la degradación del medio ambiente a más largo plazo. En estos casos debemos estar conscientes que podría no ser deseable, o incluso posible, hacer una distinción clara entre el desplazamiento internacional originado por desastres de evolución lenta y el que es provocado por los desastres repentinos.

Dado que los desastres de evolución lenta son procesos que se desarrollan durante períodos relativamente prolongados, puede resultar complicado relacionar de forma directa o inmediata los movimientos internacionales de los miembros de las comunidades afectadas con estos fenómenos. Además, los desastres de evolución lenta interactúan con otros procesos sociales de formas relativamente complejas, por lo que puede resultar

¹⁹ Por ejemplo, ver las fuentes citadas más adelante en esta subsección.

²⁰ Obokata et al, “Empirical Research”, 118.

²¹ Andersen et al, “Migration and Climate Change”, 200; Alscher, “Environmental Degradation”, 182-183. Sin embargo, cabe notar que a nivel individual, la tenencia de tierras como un factor que facilita la migración internacional parece depender mucho de cada contexto específico (Obokata et al, “Empirical Research”, 124): en algunos casos, representa una fuente de capital para posibles migrantes internacionales (Gray, “Gender, Natural Capital” y “Environment and Rural Out-Migration”); y en otros casos, limita la movilidad porque ata al terrateniente a su tierra (Andersen et al, 2010, p200). Lo mismo parece ser cierto para los logros a nivel de educación: así, en la República Dominicana los migrantes internacionales suelen tener niveles de educación menores (Alscher, “Environmental Degradation”, 124); en cambio, en Ecuador la educación tiene una relación positiva más directa con la migración internacional que con la migración a nivel interno (Obokata et al “Empirical Research”, 124).

²² Obokata et al, “Empirical Research”, 118.

²³ Por ejemplo, ver Wrathall, “Migration Amidst Social-Ecological Regime Shift”; Schmidt-Verkerk, ““Buscando La Vida””, 110-111.

²⁴ Por ejemplo, ver el estudio de Bangladesh en J. McAdam y B. Saul, “Displacement with Dignity: Climate Change, Migration and Security in Bangladesh” (2010) 53 *German Yearbook of International Law* 1.

²⁵ Al parecer, esto también sucede de manera más generalizada a nivel mundial (Obokata et al, “Empirical Research”, 119).

²⁶ Obokata et al, “Empirical Research”, 119-129.

²⁷ Obokata et al, “Empirical Research”, 121, en referencia a Alscher, “Environmental Degradation”. Para conocer un ejemplo comparativo famoso y detallado, ver el análisis de cómo la potencial hambruna en el contexto de la sequía que ocurrió en Etiopía se intensificó significativamente por factores políticos que afectaban el país (A. de Waal, *Famine Crimes: Politics and the Disaster Relief Industry in Africa* (Indiana University Press 1997)).

²⁸ Ver, respectivamente, Alscher, “Environmental Degradation”, y Wrathall, “Migration Amidst Social-Ecological Regime Shift”.

difícil identificarlos como catalizadores directos que desencadenan el desplazamiento de los miembros de las comunidades afectadas. Los gobiernos bien podrían basarse en un análisis del medio ambiente y en las ciencias sociales para predecir dónde hay probabilidades de que ocurran estos flujos migratorios a mediano o largo plazo y prepararse adecuadamente. Sin embargo, dada la naturaleza aparentemente irreversible de estos procesos, es evidente que los Estados de las Américas no han utilizado leyes y políticas migratorias que estipulan medidas de protección temporal humanitaria de extranjeros en el contexto de desastres de evolución lenta. Por consiguiente, los desastres de esta índole no se mencionan en el resto de este informe, aunque se reconoce la posibilidad de que las amenazas naturales de evolución lenta pueden llegar a alcanzar una fase de crisis humanitaria.

2.2 DESASTRES REPENTINOS

Hay una amplia gama de desastres repentinos que afectan a las Américas, y los movimientos de personas ocasionados por estos desastres se han documentado ampliamente. No es de sorprenderse que la mayoría de estos desplazamientos y flujos migratorios ocurren a nivel interno en los países afectados.²⁹ Sin embargo, los estudios existentes sí indican que algunos de estos desastres repentinos también desencadenan una mayor migración desde los países afectados hacia el exterior; por ejemplo, por erupciones volcánicas, entre las cuales se destaca la erupción que ocurrió en la isla de Montserrat en 1995; tormentas tropicales en el Caribe y Centroamérica,³⁰ como el huracán Mitch en 1998;³¹ terremotos, entre ellos el que ocurrió en El Salvador en el año 2000³² y el de Haití de 2010.³³ Finalmente, pareciera que ciertos desastres repentinos que ocurren en otras partes del mundo pueden tener el potencial de provocar movimientos de migración internacional hacia la región, como sucedió con el tsunami asiático en 2004 y el tifón Haiyan que azotó Filipinas en 2013.

Sin duda, la información disponible sobre la movilidad humana en el contexto de desastres repentinos causados por amenazas naturales en las Américas es fragmen-

taria y carece de detalles, aun en comparación con el número relativamente limitado de estudios sobre cómo los desastres de evolución lenta (entre ellos los que son originados por la degradación ambiental) pueden ser uno de los factores desencadenantes de migraciones internacionales. No obstante, la información sobre las Américas que actualmente está disponible indica que una característica es que las migraciones internacionales provocadas por desastres repentinos no se limitan a los habitantes de las zonas rurales (como pareciera ocurrir, por ejemplo, en el caso de la migración provocada por desastres de evolución lenta). Más bien, los desastres repentinos que ocurren en las Américas afectan a los habitantes de las zonas urbanas y rurales, en mayor o menor medida, dependiendo de la naturaleza de la amenaza (por ejemplo, volcán, tormenta, inundación, terremoto). Mientras que indudablemente, algunas poblaciones están más expuestas a ciertas amenazas naturales, esto se debe a su ubicación geográfica (por ejemplo, vivir sobre una falla sísmica o en las cercanías de un volcán) más que a su carácter rural o la naturaleza de sus actividades de subsistencia. Por consiguiente, las características demográficas de las personas que migran después de un desastre parecen ser más diversas que las de aquellas que migran a raíz de procesos ambientales de evolución lenta.

En cualquier caso, por lo menos en primera instancia,³⁴ los migrantes que abandonan sus países después de un desastre repentino parecen seguir rutas migratorias internacionales irregulares bien establecidas, sobre la base de factores políticos y económicos más generales.³⁵ En este sentido, parece que la naturaleza de la migración provocada por desastres repentinos coincide con la de la migración influenciada por desastres de evolución lenta. Sin embargo, una diferencia importante es que usualmente el factor ambiental juega un papel más directo y fácilmente identificable como uno de los motivos que impulsan a las personas a migrar después de desastres repentinos. De hecho, está ampliamente reconocido a nivel mundial que los desastres repentinos causan oleadas de migración desde el país afectado;³⁶ ésta es una tendencia que se ha demostrado adecuadamente en el contexto específico de las Américas.³⁷

²⁹ Por ejemplo, ver Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Estimates 2014: People Displaced by Disasters* (2014) <http://goo.gl/zVHQM8>.

³⁰ O.C. Andrade Afonso, "Natural Disasters and Migration: Storms in Central America and the Caribbean and Immigration to the U.S." (2011) 14 *Explorations* 1.

³¹ D. Reichmann, "Honduras: The Perils of Remittance Dependence and Clandestine Migration" (2013) Migration Policy Institute <http://goo.gl/3aDwPP>.

³² M. Attz, "Natural Disasters and Remittances: Exploring the Linkages between Poverty, Gender, and Disaster Vulnerability in Caribbean SIDS" (2008) 61 *UNU-WIDER Research Paper* 1, 9.

³³ P. Weiss Fagan, "Receiving Haitian Migrants in the Context of the 2010 Earthquake" (2013) <http://goo.gl/EOioaw>.

³⁴ Ver más abajo.

³⁵ Esto vale para todos los ejemplos y estudios citados hasta ahora en el estudio (ver el texto y las notas al pie de arriba).

³⁶ Obokata et al, "Empirical Research", 121.

³⁷ Por ejemplo, ver Andrade, "Natural Disasters".

Adicionalmente, los conocimientos y estudios de caso existentes extraídos de la información obtenida durante las entrevistas indican que, en gran medida, el desplazamiento internacional causado por desastres repentinos parece clasificarse en una de dos categorías:

(i) un movimiento inmediato de corto plazo a través de una frontera terrestre contigua, de personas que huyen de un desastre natural repentino o que fueron afectadas directamente por éste; en su mayoría, son personas que viven en una región del país que tiene acceso a la frontera (desplazamiento transfronterizo);³⁸ y

(ii) patrones de movimiento de más largo plazo, en muchos casos hacia países más lejanos, de personas provenientes de un país que se ha visto afectado de forma muy grave por un desastre natural repentino (“desplazamiento al extranjero”).

Sin embargo, el hecho de separar estas dos categorías con el propósito de facilitar nuestro análisis no debería impedirnos ver que en la vida real, los desastres pueden causar ambos tipos de migraciones o hacer borrosas las líneas entre estas categorías de análisis.

2.2.1 Desplazamiento transfronterizo

El desplazamiento transfronterizo que ocurre después de desastres repentinos originados por amenazas naturales se desarrolla en el marco de patrones más generales de migración de dos vías entre las regiones fronterizas de países vecinos. En gran medida, este desplazamiento en distancias cortas parece responder a la percepción de que existen mayores posibilidades de obtener protección y apoyo temporal del otro lado de la frontera. En algunos casos, esto indica que hay mayores probabilidades de encontrar un lugar seguro o apoyo institucional en el otro país, ya sea alojamiento de emergencia y asistencia humanitaria, tratamiento médico para las lesiones sufridas u otro tipo de apoyo. En otros casos, el ingreso al territorio del otro país simplemente permite a las personas que están huyendo de su país alejarse lo suficiente del epicentro de la amenaza esperada.

Los ejemplos de esta forma de desplazamiento en las Américas abundan. Este es el caso de los guatemaltecos que viven en la región norte del país y que atraviesan la frontera con México, con la esperanza de poder sobrellevar mejor, de ese lado de la frontera, una tormenta tropical que se aproxima; o las víctimas de grandes inunda-

ciones en el sur de Colombia que atraviesan la frontera para ingresar al norte de Ecuador. En otros lados, la dificultad de migrar a nivel interno desde regiones fronterizas remotas afectadas por desastres es mayor que la facilidad relativa de obtener acceso a localidades seguras del otro lado de la frontera, como en el caso de los chilenos que cruzaron la frontera con Argentina después de la devastación provocada por deslaves y terremotos en algunas zonas fronterizas de Chile. Esto también se observó en Haití inmediatamente después del terremoto de 2010, cuando haitianos afectados y atemorizados se concentraron en la frontera con la República Dominicana para solicitar asistencia y apoyo.

2.2.2 Desplazamiento al extranjero en vez de desplazamiento transfronterizo se basa en los patrones migratorios económicos cruzados de la frontera con Argentina

En cambio, el “desplazamiento al extranjero” a causa de desastres repentinos se basa en los patrones más generales de migración económica y política de toda la población del país en cuestión y no en dinámicas fronterizas específicas. Así, tales flujos migratorios se dirigen principalmente a países más estables y prósperos donde existen comunidades de migrantes de esa nacionalidad que se han asentado y que han encontrado trabajo. Las personas que migran al extranjero a raíz de desastres repentinos siguen rutas tradicionales para migrar de forma regular o irregular hacia países de la región tales como los Estados Unidos, Canadá y Costa Rica (y algunos incluso viajan más lejos para integrarse a comunidades en Europa). Cuando estas rutas tradicionales están bloqueadas, la desesperación puede impulsar a los migrantes a encontrar rutas nuevas.³⁹ Esto ocurrió en algunos sectores de la sociedad haitiana que empezaron a migrar a Brasil, e incluso a otros países sudamericanos, en vista de la dificultad de obtener acceso a los Estados Unidos, Canadá y Guyana Francesa después del terremoto.⁴⁰

En el caso de las Américas, también es importante tener en cuenta que, a diferencia de los desplazamientos transfronterizos, los desplazamientos al extranjero parecen ocurrir porque no es posible absorber a nivel nacional, dentro del país, la destrucción provocada por el desastre repentino. En otras palabras, las medidas de apoyo y el reasentamiento a nivel interno son inadecuados para responder a las expectativas de subsistencia de una parte de la población.⁴¹ Por consiguiente, este tipo de movimien-

³⁸ El término “desplazamiento transfronterizo” se utiliza acá para diferenciarlo del concepto de la terminología más general y genérica de “desplazamiento a través de las fronteras” que utiliza la Iniciativa Nansen.

³⁹ En algunos casos los factores económicos juegan un papel importante, ya que se requieren más recursos para contratar a un agente y para realizar viajes más largos.

⁴⁰ Por ejemplo, ver Weiss Fagan, “Receiving Haitian Migrants”.

⁴¹ Este argumento lo hace Weiss Fagan (ibíd.) de manera convincente para Haití.

tos de personas ocurren predominantemente y de forma más intensiva en países que ya tenían escasos recursos y una menor resiliencia antes de que ocurriera el desastre y donde estas condiciones difíciles fueron exacerbadas súbita y radicalmente por un desastre repentino; por ejemplo, en El Salvador, Haití, Honduras y Nicaragua,⁴² lo que ilustra que el fenómeno tiene múltiples causas. En cambio, este movimiento internacional generalizado es mucho menos evidente en los países prósperos incluso después de desastres periódicos y graves originados por amenazas naturales, como los huracanes en los Estados Unidos o los terremotos en Chile.

Finalmente, un punto importante que surgió de la revisión de las fuentes bibliográficas es que el desplazamiento al extranjero originado por un desastre no necesariamente ocurre de forma inmediata. Este aspecto queda más que patente en un informe elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones que se basa en la labor que realizó en los países centroamericanos poco después del huracán Mitch en 1998:

Aunque las primeras encuestas no reflejan incrementos significativos en los flujos migratorios a nivel interno o externo después del desastre natural, este comportamiento se considera normal, dadas las expectativas que la asistencia internacional ha generado para la mayoría de las personas afectadas.

Hay grandes sectores de la población desplazada que están recibiendo alimentos y servicios de salud básicos mientras esperan una solución a su problema de vivienda o apoyo para volver al trabajo. Sin embargo, conforme pasa el tiempo y no logran restablecer sus condiciones sociales y económicas aumentará su nivel de ansiedad y, por lo tanto, considerarán la idea de abandonar sus comunidades o sus países en busca de mejores oportunidades.⁴³

En los párrafos anteriores se hace énfasis en que es posible que los efectos de la destrucción causada por un desastre no sean inmediatos, especialmente en los casos donde existe algún tipo de asistencia internacional. De hecho, normalmente esto sucede cuando los desastres son lo suficientemente graves como para impulsar a las personas a buscar alternativas fuera del país para rehacer sus vidas. Esto también se observó en Haití, donde el

desplazamiento al extranjero provocado por los efectos del desastre continuó mucho después de que se desvanecieran las réplicas del terremoto.⁴⁴

2.2.3 Naturaleza del desplazamiento

Con frecuencia, el desplazamiento causado por desastres repentinos (especialmente el desplazamiento al extranjero) tiene un fuerte componente económico. Claro que esto no siempre es así, como en el caso de las personas que atraviesan fronteras para escapar de las consecuencias de una tormenta que pone en riesgo su vida o que buscan recibir atención médica en un país vecino para las lesiones sufridas durante un desastre. Sin embargo, aun en los casos donde esto sí sucede, el detonante del desplazamiento es un súbito deterioro en las condiciones de vida básicas y el acceso a servicios básicos, que es provocado por circunstancias que están fuera del control de las personas. Por consiguiente, el desplazamiento internacional causado por desastres repentinos es fundamentalmente diferente a la migración económica típica. Si bien las personas desplazadas pueden seguir las mismas rutas que los migrantes tradicionales que salen de ese país, la causa del desplazamiento es diferente, ya que se basa en los efectos directos del desastre. Además, a diferencia de los desastres de evolución lenta, en estos casos el desastre se puede identificar directamente como detonante o catalizador del desplazamiento. Como resultado de ello, la mayoría de las respuestas de protección humanitaria adoptadas por los Estados de las Américas para abordar las consecuencias de los desastres relacionadas con el desplazamiento y la migración se han centrado en los desastres repentinos.

2.3 EVACUACIÓN

En las Américas, en algunas ocasiones se ha dado la evacuación de personas afectadas por un desastre a través de fronteras internacionales. Por ejemplo, la población de Montserrat fue evacuada después de la erupción de 1995. De la misma manera, inmediatamente después del terremoto de Haití de 2010 algunos haitianos con ciertas características fueron evacuados por Canadá, México y los Estados Unidos.⁴⁵ Este pequeño flujo de “migración”

⁴² Los resultados de la regresión indican que en el año después de que una tormenta grave afecta a un país, el número de inmigrantes legales a los Estados Unidos provenientes de países afectados de Centroamérica y el Caribe aumenta y, lo que es crucial, que la mayoría de las personas que emigran a los Estados Unidos provienen de países con un PIB per cápita bajo (Andrade, “Natural Disasters”, 12).

⁴³ Conferencia Regional sobre Migración, “Activities of the International Organization for Migration, IOM, related to the consequences of Hurricane Mitch in Central America”, documento elaborado por la OIM para la IV Conferencia Regional sobre Migración, San Salvador, del 26 al 29 de enero de 1999 (1999).

⁴⁴ La necesidad de reunir suficientes recursos para migrar también puede provocar este efecto de demora debido al tiempo requerido para ahorrar, recaudar fondos o esperar la llegada de recursos enviados por familiares u otras personas.

⁴⁵ Dado su carácter temporal, se podría considerar también el esquema de migración temporal circular instituido para ciudadanos colombianos de comunidades rurales que resultaron gravemente afectadas por inundaciones; este esquema les permitió trabajar temporalmente en España en profesiones agrícolas designadas, como una forma de “evacuación”, aunque no de emergencia (para obtener más detalles, ver T. Rinke, “Temporary and Circular Labor Migration between Spain and Colombia” en F. Gemmene, P. Brückner y D. Ionesco (editores), *The State of Environmental Migration 2011* (IDDRI-IOM 2012) 25-34).

ocurre en respuesta a desastres repentinos, junto con un “desplazamiento al extranjero” más general en este contexto, pero con la diferencia crucial que es menos una reacción espontánea de las personas afectadas y más frecuentemente una intervención de países más prósperos de la región para apoyar al país afectado. Sin embargo, existe un traslape considerable entre ambas categorías, muchas veces en cuanto a las medidas especiales adoptadas por los Estados de destino para apoyar a las personas afectadas.⁴⁶

2.4 EXTRANJEROS AFECTADOS POR UN DESASTRE QUE OCURRE EN SU PAÍS DE ORIGEN

En las Américas, los desastres no solo desencadenan desplazamientos internacionales de las personas afectadas sino además, influyen en la situación de los migrantes del país afectado que se encuentran en el territorio de otro Estado de la región. Como extranjeros, estas personas pueden tener una u otra forma de condición migratoria regular en el país donde se encuentran, que puede ser más o menos precaria dependiendo de las disposiciones de la categoría migratoria regular o excepcional sobre la que se basa esta condición migratoria.⁴⁷ Igualmente, algunas personas pueden encontrarse en el país pero sin gozar los beneficios de una condición migratoria regular e incluso pueden carecer de documentos de su propio país. Esta situación puede darse si la persona ingresó al país de forma irregular, si permaneció en él por más tiempo del autorizado o si las autoridades pertinentes cancelan su condición migratoria por alguna razón.

Por lo tanto, se puede identificar una variedad de posibles necesidades de asistencia humanitaria para estos extranjeros, que dependen en gran medida de las circunstancias individuales de cada persona pero que se derivan directamente de los efectos del desastre que ocurrió en su país de origen. Por ejemplo, puede ser que algunas personas en condición migratoria regular ya no tengan la capacidad de cumplir con los requerimientos pertinentes de las leyes migratorias, como en el caso de los estudiantes que ya no pueden demostrar que cuentan con el apoyo económico requerido de su familia en su país de origen debido a los efectos destructivos inesperados de un desastre repentino. De igual manera, un desastre que ocurre en el país de origen puede tener este tipo de impacto negativo en las solicitudes de extranjeros para regularizar su condición migratoria irregular o las solicitudes de cambio de una categoría migratoria regular a otra que están pendientes de aprobación por las autoridades nacionales.

Algunas consideraciones relacionadas son los temas de potencial protección y cuestiones humanitarias ocasionados por un desastre repentino para los extranjeros, que pueden verse obligados a viajar de regreso a su país de origen de forma inminente, ya sea porque venció el período autorizado para que permanezcan en el país, porque se ha detectado su condición migratoria irregular o porque se aplica una decisión existente de expulsión o deportación. En los casos donde los efectos del desastre son muy graves, el retorno de estas personas a su país de origen puede generar problemas reales de protección relacionados con los riesgos para su seguridad personal, dependiendo de cada caso individual y/o la situación general en el país; y a veces, esto puede ser suficiente para poner en marcha la aplicación de reglas nacionales e internacionales de protección internacional. Igualmente, en términos generales, el Estado en donde se encuentran los extranjeros puede decidir que las circunstancias que se viven en el país afectado ameritan que se autorice la estadía a través de este tipo de medidas de aplicación, ya sea por razones puramente humanitarias o en solidaridad con el Estado afectado o por una combinación de ambos factores. En la práctica, en los países de las Américas se han adoptado diversas medidas especiales para responder a situaciones de extranjeros que se encuentran en su territorio y que resultan afectados por un desastre que ocurrió en su país de origen.⁴⁸

2.5 EXTRANJEROS AFECTADOS POR UN DESASTRE QUE OCURRE EN EL PAÍS EN DONDE SE ENCUENTRAN

En las Américas, los desastres también afectan a los extranjeros que se encuentran en el territorio de un Estado afectado. Por esta razón, han surgido preguntas relativas a temas tales como: el acceso de estos extranjeros a alojamiento de emergencia y asistencia brindada por el Estado en cuyo territorio se encuentran, durante o inmediatamente después del desastre (como en el caso de los guatemaltecos que se encuentran en el sur de México durante una tormenta tropical); exención temporal de la aplicación de leyes de inmigración durante la situación de emergencia (como por ejemplo, los migrantes irregulares, que en su mayoría son centroamericanos, que se encuentran en el sur de los Estados Unidos durante una tormenta tropical); y elegibilidad para compensación o reubicación, para migrantes irregulares de largo plazo cuyos hogares y bienes han sufrido daños causados por un desastre (como los nicaragüenses en Costa Rica).

⁴⁶ En este sentido, ver Camp Coordination and Camp Management Cluster, *The MEND Guide: Comprehensive Guide for Planning Mass Evacuations in Natural Disasters: Pilot Document* (2008) http://www.globalccmcluster.org/system/files/publications/MEND_download.pdf.

⁴⁷ Ver abajo para conocer la diferenciación entre la categoría migratoria “regular” y la “excepcional” (secciones 5 a 8).

⁴⁸ Ver abajo (secciones 5-7).

Las fuentes bibliográficas señalan que cuando ocurren desastres en las Américas, suelen afectar más a los migrantes que a los ciudadanos del país en cuestión.⁴⁹ Esto no solo se debe a que los migrantes que se encuentran en la parte inferior de la escala socio-económica tienen “probabilidades cada vez mayores de vivir en localidades propensas a amenazas” sino además, al hecho que tienen menos probabilidades de contar con los recursos necesarios para prepararse para un desastre; especialmente cuando es más difícil hacerles llegar alertas para que se preparen, ya sea por los lugares donde viven o por problemas de idiomas.⁵⁰ Además, pueden enfrentar problemas para obtener acceso a alojamiento de emergencia y asistencia como resultado de la discriminación basada en el mito que los extranjeros (y especialmente los extranjeros en condiciones migratorias irregulares) no tienen derechos.

Asimismo, los migrantes afectados por desastres repentinos en el territorio del Estado donde se encuentran pueden enfrentar retos particulares para mantener su relación con su país de nacionalidad. Por ejemplo, tanto los migrantes regulares como los irregulares que quedan atrapados en situaciones de desastres pueden enfrentar obstáculos para obtener acceso a los servicios consulares necesarios para facilitar su repatriación (o, en el peor de los casos, la repatriación de sus restos) o negociar la liberación de un contrato de empleo para poder retornar a su país de origen; o para obtener asistencia consular general, en el caso de los migrantes en condición migratoria irregular. Adicionalmente, estos migrantes pueden enfrentar desafíos particulares para localizar a sus familiares en otros países para avisarles que están a salvo. En algunos casos, estos obstáculos se han superado a través del uso de la red internacional de entidades tales como el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que está presente en innumerables comunidades locales a lo largo de las Américas.⁵¹

Aunque todos estos desafíos se derivan de los desastres repentinos, se puede ver que presentan retos de largo y corto plazo para obtener acceso a protección y asistencia, y particularmente en el caso de los migrantes en condición migratoria irregular.⁵² En las Américas, estos extranjeros enfrentan además una serie de desafíos adicionales para obtener acceso a asistencia en el contexto de desastres debido a su condición migratoria irregular.⁵³ Por un lado, esto puede hacerlos no aptos

para obtener asistencia gubernamental; y por otro lado, aun cuando esto no sucede, es posible que no acudan a las autoridades pertinentes por temor a sufrir posibles consecuencias, tales como enjuiciamiento y/o expulsión, si revelan su condición migratoria irregular. Por lo tanto, la vulnerabilidad de los extranjeros en situaciones de desastres se agudiza particularmente para las personas en condición migratoria irregular.

2.6 CONCLUSIÓN

En este estudio se señala una serie de características sobresalientes que deben tomarse en cuenta al considerar cuestiones de leyes y políticas. En primer lugar, los desplazamientos internacionales originados por desastres causados por amenazas naturales suelen seguir los patrones tradicionales del movimiento internacional de personas de esa nacionalidad. Sin embargo, en los casos donde el desastre es repentino más que de evolución lenta, es posible identificar el factor ambiental de manera mucho más directa como el detonante del movimiento. Es así como veremos que el cuerpo de leyes, políticas y prácticas migratorias de los Estados de las Américas se orienta hacia las consecuencias de los desastres repentinos más que los de evolución lenta.

En segundo lugar, también se puede hacer una distinción general entre lo siguiente: (i) los movimientos inmediatos de corto plazo, a través de la frontera de un país vecino, de personas que huyen o que se ven directamente afectadas por un desastre natural repentino, quienes en su mayoría viven en una región del país donde tienen acceso a la frontera (“desplazamiento transfronterizo”); y (ii) patrones de movimiento de más largo plazo de personas que salen de un país que ha resultado gravemente afectado por un desastre natural repentino, muchas veces para viajar a países más lejanos, particularmente a los países de destino que han servido de base para la migración por razones económicas desde ese país, o de puerto seguro en situaciones de inestabilidad política (“desplazamiento al extranjero”). Al evaluar las leyes y políticas estatales será importante tener en mente las características muy diferentes de estos dos tipos de desplazamiento, ya que pueden requerir diferentes tipos de respuestas humanitarias.

⁴⁹ Ver Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Comisión Especial de Asuntos Migratorios, “Migrantes en situaciones de desastres”, documento No. OEA/Ser.G CE/AM-X/09 (21 de enero de 2009).

⁵⁰ Ver Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Comisión Especial de Asuntos Migratorios, “International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: Cooperation on Needs and Contributions of Migrants in Disaster Situations; presented by the [IFRCRCS] for the meeting of January 27, 2009”, documento No. OEA/Ser.G CE/A</INF.50/09 (27 de enero de 2009).

⁵¹ *Ibid.*

⁵² La Comisión de Derecho Internacional (CDI) empezó a elaborar una serie de borradores de artículos sobre la protección de personas en situaciones de desastres (para conocer la iteración más reciente, ver CDI, “Protection of Persons in the Event of Disasters: Texts and Titles of the Draft Articles Adopted by the Drafting Committee on First Reading”, documento de Naciones Unidas A/CN.4/L.831 (15 de mayo de 2014)). Sin embargo, aún no se abordan específicamente los desafíos aquí identificados.

⁵³ Comisión Especial de Asuntos Migratorios de la OEA, “Migrantes en situaciones de desastres”.

En tercer lugar, en la medida en que los flujos migratorios provocados por desastres repentinos tienen una característica económica, esto no es típico y se basa en la repentina destrucción de infraestructura y medios de subsistencia causada por el desastre. Además, aunque este aspecto no se ha desarrollado específicamente en este estudio, esta destrucción también puede llevar a una situación de inseguridad en el país afectado, a medida que las instituciones gubernamentales y sociales se vienen abajo a corto o incluso mediano plazo, como ocurrió en Haití. Las personas que huyen también pueden tener este tipo de necesidades de protección. Este tema se aborda nuevamente en la sección del informe que trata sobre las leyes de refugiados.

En cuarto lugar, es necesario considerar otras condiciones migratorias junto con los flujos migratorios arriba mencionados. Un ejemplo de esto es la aplicación de la medida de evacuación de personas que sufrieron lesiones a causa de un desastre en zonas del país afectado donde no existen establecimientos de salud adecuados. Sin embargo, esto se puede incorporar en gran medida en las respuestas legales y de políticas de los Estados a los movimientos internacionales, que es lo que ocurre en la práctica. Otras situaciones especiales que deben considerarse detalladamente son las siguientes: (i) extranjeros que se encuentran en el territorio de un Estado que no es su país de origen pero que resultan afectados por un desastre que ocurrió en su país de origen; y (ii) extranjeros que se encuentran en un país afectado por un desastre y para los que puede ser pertinente tomar medidas especiales, particularmente para las personas en condición migratoria irregular. Estas situaciones se considerarán más adelante, en diferentes partes del informe.

Finalmente, la naturaleza de estos flujos indica la clara necesidad de responder a nivel regional cuando ocurre este tipo de desastres repentinos en las Américas. Esto se requiere, en términos pragmáticos, para evitar el riesgo de dar respuesta a un flujo repentino de migrantes con necesidades de protección y asistencia a través de un enfoque poco sistemático de “mendigar de los vecinos”. Además, las diferencias en los enfoques de los diferentes países podrían ser aprovechadas por los elementos criminales que obtienen ganancias de explotar a personas en situaciones de inestabilidad a través del tráfico ilegal y trata de personas vulnerables.

En la sección siguiente se pasa a considerar el marco de leyes sobre refugiados que existen en las Américas como un medio para responder a movimientos internacionales de personas causados por desastres repentinos.



3. LEYES SOBRE REFUGIADOS COMO UN MEDIO PARA BRINDAR PROTECCIÓN TEMPORAL HUMANITARIA

Las leyes sobre refugiados constituyen un punto de partida apropiado para estudiar las herramientas legales y de políticas que los Estados utilizan para responder a flujos migratorios causados por desastres. En este cuerpo de leyes, el énfasis que se hace en la protección concuerda con las necesidades previstas de estos desplazados. Algunos comentaristas han indicado que el método adecuado para abordar este tipo de flujos migratorios sería desarrollar leyes sobre refugiados a nivel mundial.⁵⁴ Sin embargo, hay una fuerte ola de opiniones compensatorias que señalan las razones por las cuales las leyes sobre refugiados no son apropiadas para este esfuerzo.

En esta sección se contribuye de manera tangencial al debate al evaluar las disposiciones de las leyes nacionales sobre refugiados de los Estados de las Américas. En particular, se explora si estas disposiciones se han utilizado (o se podrían utilizar) para brindar protección temporal humanitaria a personas que huyen de un país a causa de un desastre natural repentino. El asunto no es nada académico: en la mayoría de los Estados que enfrentan situaciones de extranjeros que resultan afectados por un desastre natural repentino que ocurre en otro país, se solicita casi inmediatamente a la oficina para refugiados que determine si estas personas son refugiados.

El análisis general presentado en esta sección no solo abarca la protección de refugiados en su sentido más estrecho de leyes relativas a esta categoría especialmente delimitada de personas denominadas “refugiados” sino además, estudia las disposiciones pertinentes de las leyes nacionales de los diferentes Estados relativas a la “protección internacional” en términos más generales. Esto incluye la consideración de modalidades específicas de protección temporal, así como las de protección

“complementaria” basada en el derecho en materia de derechos humanos. Si bien en el contexto de las Américas estas formas de protección son temporales, todas se brindan por obligación y no a discreción de cada Estado.

3.1 CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DE 1951

Todos los Estados de las Américas, excepto Cuba y varios Estados insulares pequeños del Caribe, han firmado los principales tratados internacionales sobre refugiados, la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967.⁵⁵ Por lo tanto, con estas excepciones, todos los demás Estados de las Américas están obligados a aplicar las normas contenidas en estos tratados. Como cuestión de derecho, cada uno de estos Estados ha incorporado principios relevantes de leyes

⁵⁴ Existe una bibliografía académica relativamente amplia sobre este tema. Para conocer algunos ejemplos más recientes que proponen un nuevo tratado para beneficiar a los desplazados por factores ambientales y que se basan en el derecho de refugiados, ver B. Docherty y T. Giannini, “Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees” (2009) 33 *Harvard Environmental Law Review* 349; y M. Prieur, “Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons” (2010) 4243 *The Urban Lawyer* 247. Además, ver la crítica formulada por J. Mc Adam, “Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer” (2011) 23 *International Journal of Refugee Law* 2.

⁵⁵ Además de Cuba, estas excepciones son Barbados, Guyana, Granada y Santa Lucía.

sobre refugiados en sus leyes nacionales y ha establecido procedimientos para la determinación de la condición de refugiado.⁵⁶

La opinión predominante entre los diferentes Estados es que las personas que atraviesan una frontera internacional a causa de un desastre no se calificarán como refugiados bajo la definición del término “refugiado” estipulada en estos tratados; es decir:

[una persona que] “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”...

A primera vista, la opinión de que huir de un desastre natural no cabe en la definición de refugiado es claramente correcta.⁵⁷ Como lo observó la Corte Suprema de **Canadá** hace dos décadas en *Canada (AG) v Ward*:

... la comunidad internacional no pretendía brindar refugio a todas las personas afectadas. Por ejemplo, la necesidad de “ser perseguido” para justificar medidas de protección internacional excluye a solicitudes tales como ... las de víctimas de desastres naturales, aun en los casos donde el país de origen no tiene la capacidad para brindar asistencia...⁵⁸

En las Américas, estos comentarios *obiter dicta* siguen siendo convincentes y recientemente fueron citados, con la aprobación de la Junta de Inmigración y Refugiados de **Canadá**, para denegar la condición de refugiado a un ciudadano japonés que solicitó la condición de refugiado porque temía ser expuesto a amenazas para la salud causadas por el terremoto, el tsunami y la fuga resultante de radiación de Fukushima en Japón.⁵⁹

No obstante, algunos estudiantes haitianos que solicitaron asilo en **Panamá** después del terremoto de 2010 fueron reconocidos como refugiados bajo la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. De manera similar, a algunos haitianos que solicitaron asilo en **Perú** después del terremoto se les otorgó la condición

de refugiado. Sin embargo, la base para reconocerlos como refugiados individuales no era el terremoto directamente sino un temor fundado de ser perseguidos por actores no estatales que surgieron por la falta de autoridad gubernamental después del terremoto en Haití. Inmediatamente después del terremoto, se reportó que las autoridades peruanas realizaban las evaluaciones pertinentes con gran laxitud, y tan solo en años recientes han realizado evaluaciones más estrictas de este tipo de solicitudes.

Las personas reconocidas como refugiados en estos países (o en cualquier país de las Américas que ha firmado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados o su Protocolo) gozarían de los derechos y beneficios estipulados en dichos tratados,⁶⁰ que incluyen el beneficio del principio de no devolución,⁶¹ así como algunos años de estadía autorizada en el territorio, sobre la base de las leyes nacionales.⁶² Incluso las personas que solo soliciten esta condición estarían protegidas contra la devolución y se les admitiría bajo algún tipo de permiso temporal.⁶³ No obstante, los criterios de exclusión descritos en el Artículo 1F de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados impedirían que se otorgue esta condición a personas para las cuales existen motivos de peso para creer que han cometido uno de los delitos graves especificados.

3.2 DECLARACIÓN DE CARTAGENA DE 1984

Las Américas también se benefician de una definición regional complementaria del término “de refugiado” incluida en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, que amplía el concepto a nivel regional para incluir a:

“... las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”

⁵⁶ Esto ocurre en Norteamérica, Centroamérica y Sudamérica. Sin embargo, cabe tener en cuenta que en el Caribe, pocos países cuentan con leyes en materia de refugiados y procedimientos de determinación de la condición de refugiado. Únicamente Jamaica y la República Dominicana han adoptado leyes en materia de refugiados y solo las Bahamas, Jamaica, la República Dominicana y Trinidad y Tobago cuentan con procedimientos para la determinación de la condición de refugiado.

⁵⁷ Sin embargo, ver el argumento formulado por B. Burson, “Environmentally Induced Displacement and the 1951 Refugee Convention: Pathways to Recognition” en T. Afifi y J. Jäger (editores), *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability* (Springer 2010).

⁵⁸ Corte Suprema de Canadá, *Canada (Attorney General) v Ward* [1993] 2 S.C.R. 689.

⁵⁹ Junta de Inmigración y Refugiados (Canadá), expediente No. VB1-01229.

⁶⁰ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Artículo 2-34.

⁶¹ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Artículo 33.

⁶² Por ejemplo, el período autorizado sería de un año prorrogable en Panamá (Decreto Ejecutivo No. 23 (Panamá), 10 de febrero de 1998, Artículo 50) y en Perú (Ley No. 27891 (Perú), 20 de diciembre de 2002, Artículo 22).

⁶³ Por ejemplo, en Panamá esto sería en forma de estadía temporal por un período de hasta seis meses (Decreto Ejecutivo No. 23, Artículo 38). En Perú, el período de estadía es indefinido (Ley No. 27891 (Perú), Artículo 5(2)).

La Declaración de Cartagena no es un tratado y su recomendación de esta definición complementaria para los Estados de la región es puramente exhortatoria. No obstante, un número significativo de Estados de Centro y Sudamérica han incorporado este concepto ampliado del término “refugiado” (o alguna versión del mismo) en su legislación nacional: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador,⁶⁴ El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.⁶⁵ En estos países, a las personas cuya situación entra bajo la definición de la Declaración de Cartagena se les reconoce como refugiados y se les trata de conformidad con los estándares de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Ha sido tema de debate si los desastres entran bajo la definición del último elemento de situación de la Declaración de Cartagena de “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”. Si es así, entonces las personas cuya “vida, seguridad o libertad” han sido puestas en riesgo y que se han visto forzadas a huir de su país tendrían derecho a ser reconocidas como refugiados bajo la definición de la Declaración de Cartagena.⁶⁶ Sin embargo, una vez más, la opinión que prevalece en los Estados que aplican esta disposición es que los desastres como tales no entran bajo la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena. El fundamento de esta opinión es que las perturbaciones graves del orden público mencionadas en la definición como el elemento de “otras circunstancias” deben estar vinculadas al mundo institucional o político del hombre.⁶⁷

Sin embargo, algunos ciudadanos haitianos que solicitaron asilo en estos países después del terremoto de 2010 fueron reconocidos como refugiados por Estados centro- y sudamericanos bajo los términos de la definición de la Declaración de Cartagena. Por ejemplo, en **Ecuador** se reconocieron algunas solicitudes de asilo de ciudadanos haitianos bajo la definición de la Declaración de Cartagena. El fundamento para esto fue que el elemento de “otras circunstancias” no es ocasionado directamente por el terremoto sino por el colapso en la ley y el orden que provocó el desastre. En otras palabras, las

autoridades ecuatorianas consideraron que la inseguridad, violencia y alteración de las estructuras policíacas y de impartición de justicia eran una “perturbación grave del orden público”. De manera similar, **México** también reconoció sobre esta base algunas solicitudes de asilo de ciudadanos haitianos que huyeron de regiones afectadas por el terremoto, debido a la falta de protección y mayor inseguridad a que estas personas estaban expuestas.

3.3 OTRAS DEFINICIONES INDIVIDUALIZADAS DEL TÉRMINO “REFUGIADO”

La visión política característica de **Cuba** significa que no solo se ha rehusado a adherirse a instrumentos universales o regionales sobre protección de refugiados sino además, que ha adoptado su propia definición *sui generis* del término “refugiado” en su legislación nacional.⁶⁸ Así, en el reglamento pertinente de 1978 el término “refugiados” se define como sigue:

“...aquellos extranjeros y personas sin ciudadanía cuya entrada se autorice en el territorio nacional por tener que emigrar de su país a causa de calamidad social, bélica, por cataclismo u otros fenómenos de la naturaleza y que permanecerán temporalmente en Cuba, en tanto se restablezcan las condiciones normales en su país de origen.”⁶⁹

Así, bajo las leyes nacionales de Cuba las víctimas de desastres pueden calificar *prima facie* como refugiados. La disposición regula el ingreso, estadía y retorno de los beneficiarios, a los que define como “residentes temporales” que están autorizados explícitamente a realizar trabajo remunerado.⁷⁰ La decisión del Consejo de Ministros de autorizar el ingreso a un refugiado es comunicada por el Ministerio de Relaciones Exteriores a la Dirección de Inmigración y Extranjería para que se pueda extender una visa de ingreso (para las personas que se encuentran fuera del país) o un permiso de

⁶⁴ Recientemente, en la *Sentencia No. 002-0254* del 12 de septiembre de 2014, el Tribunal Constitucional de Ecuador confirmó la aplicación continuada de la definición de la Declaración de Cartagena en el ámbito legal nacional de Ecuador, a pesar de su exclusión de la legislación nacional más reciente (Decreto No. 1182 (Ecuador), 30 de mayo de 2012).

⁶⁵ Para conocer un análisis sobre cómo se ha aplicado esta definición en la práctica, ver M. Reed-Hurtado, “The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of Persons Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America” (2013), *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*.

⁶⁶ Ver D.J. Cantor y D. Trimiño Mora, “A Simple Solution to War Refugees? The Latin American Expanded Definition and its relationship to IHL” en D.J. Cantor y J.F. Durieux (editores), *Refuge from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law* (Martinus Nijhoff 2014). Para conocer un análisis de una disposición similar que existe en el contexto africano, ver T. Wood, “Protection and Disasters in the Horn of Africa: Norms and Practice for Addressing Cross-Border Displacement in Disaster Contexts”, informe elaborado para la Iniciativa Nansen (2014) 29-42.

⁶⁷ Entonces, la pregunta si un desastre natural “provocado por el hombre” entraría bajo la definición sigue siendo una incógnita.

⁶⁸ Estas leyes incluyen estipulaciones, en el mismo artículo, para “asilados políticos”, que es una categoría basada en el concepto de “persecución” que incluye al menos algunos de los temas abarcados por la definición de “refugiado” de la Convención.

⁶⁹ Edición actualizada del Decreto No. 26, Reglamento de la Ley de Migración (Cuba) del 19 de julio de 1978 publicado en la Gaceta Oficial, No. 44, 16 de octubre de 2012, 1373-1387, Artículo 80.

residencia temporal (para las que están en el país).⁷¹ Los cónyuges e hijos menores de edad de estos residentes temporales tienen permiso de ingresar al país en compañía de éstos.⁷²

Dada la medida en que en Cuba estos asuntos se abordan como tema de seguridad nacional y, por lo tanto, como secreto nacional, es difícil establecer si esta disposición se ha aplicado para personas que huyen a causa de desastres. No obstante, hay informes que indican que los pocos ciudadanos de Montserrat que se recibieron en Cuba después de la erupción volcánica de 1995 (la mayoría de ellos eran niños que necesitaban obtener atención médica) fueron admitidos de modo provisional como “refugiados” bajo estas leyes. Sin embargo, aparentemente no se brindó el mismo tipo de protección a los ciudadanos haitianos que se encontraban en Cuba después del terremoto 2010 y que en ese momento no podían regresar a Haití.

3.4 DISPOSICIONES SOBRE LA AFLUENCIA MASIVA DE PERSONAS

Una característica importante de la legislación contemporánea sobre refugiados de varios países centro y sudamericanos es la existencia de disposiciones para dar respuesta a situaciones de afluencia masiva de personas. Las oficinas de ACNUR en las Américas han fomentado la inclusión de estas disposiciones y en muchos casos, el contenido de éstas se basa en recomendaciones del Comité Ejecutivo de ACNUR sobre la afluencia masiva de personas. Esta legislación sobre la afluencia masiva de personas es de especial interés para este estudio, ya que algunas de estas disposiciones se expresan en términos de protección temporal.⁷³

Algunos países vinculan los mecanismos para la afluencia masiva de personas directamente al concepto de refugiado; por ejemplo, el mecanismo es activado por la llegada masiva de personas que entran bajo la definición de refugiado en las leyes pertinentes. Así, en **México** está permitido que las autoridades realicen una deter-

minación grupal de la condición de refugiado en casos de una afluencia masiva de personas que cumplen con la definición de refugiado.⁷⁴ Igualmente, en **El Salvador** las autoridades tienen el poder de declarar a miembros de un movimiento masivo como refugiados “*prima facie*” en los casos donde se cumple esa definición y donde no es posible realizar una determinación de la condición de cada persona a nivel individual.⁷⁵ En **Chile** existe una situación similar, donde las autoridades pueden adoptar procedimientos especiales para la determinación de la condición de refugiado (ya sea *prima facie* o por grupos) cuando una afluencia masiva de personas impide revisar cada solicitud por separado.⁷⁶

La característica común de estos tres países es que la respuesta de las leyes nacionales a situaciones de afluencia masiva de personas es autorizar al gobierno a determinar la condición de refugiado de miembros de un grupo a través de procedimientos alternativos. Sin embargo, una vez que estos procedimientos se hayan llevado a cabo, la protección legal otorgada a los beneficiarios es precisamente la misma a la que tienen derecho los refugiados. Estos procedimientos pueden demostrar ser útiles para dar una respuesta administrativa a la afluencia masiva de personas provenientes de países donde los efectos de un desastre nacional permiten clasificar como refugiados a partes importantes de la población.⁷⁷ Sin embargo, de conformidad con las buenas prácticas internacionales, no se somete a estos refugiados a un régimen especial de protección temporal ni se busca ampliar las categorías de protección internacional más allá de las que se estipulan en las leyes nacionales sobre refugiados de estos países.

A diferencia de esto, en varios Estados centro y sudamericanos se han desarrollado enfoques legales alternativos para dar respuesta a situaciones de afluencia masiva de personas, que se basan en la idea de brindar protección temporal a personas que quizás no sean refugiados *stricto sensu*. Esto se puede ver con más claridad en **Panamá**, donde se creó una condición legal nueva, conocida coloquialmente como “protección temporal humanitaria” (PTH) en la ley nacional sobre refugiados de 1998.⁷⁸ El hecho que éste es un ejemplo anómalo en las Américas

⁷⁰ Artículo 80.

⁷¹ Artículo 81, modificado por el Decreto No. 305 (Cuba) del 11 de octubre de 2012.

⁷² Artículo 85.

⁷³ Ver también las directrices elaboradas recientemente por ACNUR sobre este tema; por ejemplo, ACNUR, “Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements” (febrero de 2014) <http://www.refworld.org/docid/52fba2404.html> y ACNUR, “Guidelines on Prima Facie Recognition of Refugee Status” (a publicarse en 2015).

⁷⁴ Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria (México), Diario Oficial, 27 de enero de 2011, Artículo 26.

⁷⁵ Decreto No. 918 (El Salvador), Diario Oficial No. 148, Tomo 36, 14 de agosto de 2002, Artículo 53; Decreto No. 79 (El Salvador), Diario Oficial No. 165, Tomo 368, 7 de septiembre de 2005, Artículo 34.

⁷⁶ Ley No. 20430 (Chile), Diario Oficial, No. 39636, 15 de abril de 2010, 8-10, Artículo 42; Decreto No. 837 (Chile), 17 de febrero de 2011, Artículo 59.

⁷⁷ Ver la descripción de la determinación de la condición de refugiado arriba incluida. A este respecto, cabe destacar también que los tres países incorporaron la definición más amplia de la Declaración de Cartagena (ver <http://goo.gl/DTW2lw>).

⁷⁸ Decreto Ejecutivo No. 23 (Panamá), 10 de febrero de 1998, Título II, Capítulo I. El nombre oficial es “estatuto humanitario provisional de protección” pero se utiliza con menor frecuencia.

de una figura legal que se aproxima estrechamente a un concepto europeo restrictivo de “protección temporal” y que se ha desarrollado con bastante detalle en la legislación y además, se ha aplicado en la práctica, amerita analizar más a fondo la condición panameña de PTH en este estudio.⁷⁹

La figura legal de PTH fue creada por Panamá para responder a la posibilidad de una afluencia masiva de personas a su provincia de Darién, por conflictos cada vez mayores en el departamento colombiano vecino de Chocó. De hecho, esto ocurrió y en 2005 se otorgó esta condición a más de 800 colombianos inscritos en la provincia de Darién por medio de un censo conjunto de Colombia y Panamá realizado en 2004.⁸⁰ Sin embargo, a diferencia de las leyes de Chile, El Salvador y México, la ley sobre refugiados de Panamá autoriza a las autoridades, para dar respuesta a situaciones de afluencia masiva de personas, a dejar de lado el carácter de posible “refugiado” de estas personas y en lugar de ello, tomar medidas de protección temporal basadas en la condición especial “humanitaria” de PTH. De hecho, la ley sobre refugiados de Panamá indica explícitamente que los beneficiarios de la condición de PTH no gozan de los mismos derechos y beneficios que las “personas formalmente reconocidas” como refugiados bajo la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.⁸¹

En la medida en que la capacidad de las autoridades de ignorar el carácter de refugiado y los derechos de las personas que gozan de esa condición de modo objetivo perdura con el paso del tiempo, es objetable desde el punto de vista de derecho internacional de refugiados. No obstante, podría decirse que a primera vista la condición PTH es aplicable a una gama más amplia de personas. De hecho, para activar esta figura legal únicamente se requiere la determinación, por parte del poder ejecutivo, de que ha ocurrido “una afluencia masiva de personas que ingresan al país de modo ilegal o irregular en busca de protección”. Por consiguiente, el alcance *ratione personae* de esta medida no está limitado por la definición de refugiado ni por cualquier otra consideración legal que no sea, quizás, la consideración que su protección se requiere por “razones humanitarias”.⁸² Así, la amplitud de la disposición permite aplicarla por

razones humanitarias en cualquier situación de afluencia masiva de personas que buscan obtener protección. En principio, esto podría incluir la afluencia masiva de personas a Panamá originada por desastres, aunque a la fecha no se ha presentado una situación de esta índole.

La medida es decididamente “colectiva” y por consiguiente, depende de una determinación por parte del poder ejecutivo. Los términos de la ley implican que en los casos donde se cumplen los criterios limitados requeridos para activar las disposiciones de PTH, el poder ejecutivo debe realizar tal determinación, es decir, como una obligación y no un derecho.⁸³ Después de tal determinación, la práctica ha sido instituir un censo para identificar e inscribir a los beneficiarios individuales. Eso se llevó a cabo junto con las autoridades del Estado de origen, en este caso Colombia. De hecho, las leyes de Panamá prevén explícitamente una función para el Estado de origen y estipulan que el poder ejecutivo debe establecer mecanismos bilaterales con el otro Estado, con el fin de facilitar el retorno seguro y digno y la posibilidad de reasentar en otro lugar a las personas que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad.⁸⁴

Las medidas de PTH están concebidas explícitamente como temporales. La vigencia inicial es de dos meses a partir de la fecha de la llegada, durante los cuales se hace énfasis en que las instituciones competentes del Estado (coordinadas por la oficina nacional para refugiados) deben negociar el retorno seguro y digno de los beneficiarios de la condición de PTH a su país de origen o su reasentamiento en un tercer país.⁸⁵ El poder ejecutivo tiene instrucciones de buscar hacer arreglos de carga compartida con ACNUR, terceros países y otras organizaciones, además de procurar obtener apoyo material, económico y técnico para los beneficiarios de la condición de PTH durante su estadía en Panamá.⁸⁶ Las leyes establecen claramente que la prórroga del período de protección temporal brindada por el poder ejecutivo ocurre como “una excepción”.⁸⁷ Sin embargo, en la práctica se renovó muchas veces la condición de PTH para ciudadanos colombianos debido a las condiciones desfavorables que existían en el departamento de Chocó. Finalmente, aproximadamente seis años después de que se otorgara la condición de PTH a estas personas, en

⁷⁹ Esta condición está incorporada en una sección de la ley sobre refugiados que trata explícitamente sobre personas que “requieren protección temporal” (ibíd., Título II).

⁸⁰ ACNUR, “Panamá: Comisión reconoce la condición de refugiado a 65 casos especiales” (3 de enero de 2014) <http://goo.gl/sptazn>.

⁸¹ Decreto Ejecutivo No. 28, Artículo 81.

⁸² Ibíd., Artículo 86.

⁸³ De hecho, la oficina nacional para refugiados, que forma parte del Ministerio de Gobierno y Justicia, debe revisar periódicamente los flujos de personas que ingresan a Panamá en busca de protección, con el objetivo de identificar si hay flujos que ameritan una determinación colectiva para activar las medidas de PTH (ibíd., Artículo 86).

⁸⁴ Ibíd., Artículo 85.

⁸⁵ Ibíd., Artículos 86 y 87.

⁸⁶ Ibíd., Artículo 85.

⁸⁷ Ibíd., Artículo 87.

2011 el gobierno de Panamá adoptó una ley largamente esperada para permitir que los aproximadamente 400 beneficiarios restantes de la condición de PTH en Panamá solicitaran la condición de residencia permanente.⁸⁸

Mientras los beneficiarios de la condición de PTH aguardan su retorno o reasentamiento, se les admite temporalmente en Panamá, sin que ello comprometa al Estado a proporcionarles asentamiento permanente en su territorio.⁸⁹ Deben beneficiarse de la aplicación provisional de los principios de no devolución, no rechazo en la frontera y no sanción por ingresar de forma irregular.⁹⁰ La condición de PTH también incluye el derecho a: la asistencia necesaria para satisfacer las necesidades básicas, incluida la provisión de alimentos, techo y servicios básicos de higiene y salud, bajo condiciones de seguridad; y el mantenimiento de la unidad del núcleo familiar básico.⁹¹ Adicionalmente, se proporcionarán lugares de recepción, según la capacidad del Estado de ofrecerlos.⁹² Asimismo, se permite el acceso de ACNUR a los beneficiarios de la condición de PTH, sujeto a ciertas condiciones.⁹³

Sin embargo, lo que es crucial es que la condición de PTH no incluye el derecho a trabajar en Panamá; esto refleja su orientación, que en última instancia es temporal. Asimismo, el poder ejecutivo tiene el deber de establecer límites a la libertad de movimiento de los beneficiarios de la condición de PTH.⁹⁴ La condición no está limitada por cláusulas de exclusión y, por lo tanto, en un principio las restricciones en cuanto al movimiento dentro de Panamá se consideraron como un medio crucial para prevenir que personas armadas o criminales que pudieran ingresar como parte de una afluencia masiva de personas (o encubierta por ésta) se infiltraran y trascendieran la región fronteriza. Por lo tanto, en la práctica se restringió el movimiento de los beneficiarios colombianos de la condición de PTH a una angosta franja fronteriza en la provincia de Darién e incluso debían solicitar un permiso especial a las autoridades pertinentes para realizar visitas ocasionales a la capital u otras regiones del país.

El régimen legal detallado de la condición de PTH constituye un estudio de caso interesante y anómalo de un modelo restrictivo de “protección temporal” aplicado en las Américas. Sin embargo, se concibió para abordar una forma de desplazamiento transfronterizo que en ese momento era un problema real; concretamente, la afluencia masiva de personas a través de la frontera de Darién generada por el conflicto que se vivía en Colombia. En vista del carácter cambiante del conflicto colombiano y las medidas de control cada vez mayores de Panamá en la frontera de Darién, se está iniciando un debate acerca de una reforma a la ley panameña sobre refugiados para reorientar esta disposición con el fin de ajustarla a las realidades más contemporáneas. Una de las principales características que se someterá a debate es la utilidad continuada de la figura legal de la condición de PTH y la forma que debería asumir en el futuro para permitir abordar con eficacia los nuevos flujos de migrantes internacionales forzados que llegan a Panamá, como por ejemplo, los haitianos después del terremoto de 2010.

Panamá es el único país de las Américas donde en la práctica se han aplicado medidas de “protección temporal” estipuladas en una ley sobre refugiados para dar respuesta a una situación de afluencia masiva de personas. No obstante, hay varios otros países centro y sudamericanos que han incorporado la figura de protección temporal en sus leyes sobre refugiados. Aunque las leyes no se han aplicado, éstos representan ejemplos adicionales importantes de cómo estos conceptos de protección temporal se han expresado de forma general para aplicarse en situaciones de afluencia masiva de personas que pueden no tener carácter de “refugiados” pero que tienen necesidad de recibir protección por cualquier otra razón.

Por ejemplo, la ley sobre refugiados de **Venezuela** define la “afluencia masiva” como “la llegada al territorio nacional de grupos de personas necesitadas de protección que huyen de un mismo país, dificultándose la determinación momentánea de las causas que motivaron su movilización”.⁹⁵ En tales situaciones de afluencia masiva, el Estado garantizará la admisión al territorio nacional y, en colaboración con los organismos inter-

⁸⁸ Ley 81 (Panamá), 13 de diciembre de 2011. Los 65 colombianos que no fueron inscritos inicialmente como beneficiarios de la condición de PTH pero que se encontraban en la misma situación, fueron reconocidos como refugiados por las autoridades panameñas, de modo que también calificaron para obtener con el tiempo la condición de residente permanente (ACNUR, “Panamá: Comisión reconoce la condición de refugiado a 65 casos especiales”).

⁸⁹ *Ibid.*, Artículos 82 y 83.

⁹⁰ *Ibid.*, Artículo 82.

⁹¹ *Ibid.*, Artículo 83(1)-(2).

⁹² *Ibid.*, Artículo 84.

⁹³ *Ibid.*, Artículo 81.

⁹⁴ *Ibid.*, Artículo 84.

⁹⁵ Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas (Venezuela), 13 de septiembre 2001, Artículo 32. En años recientes, aparentemente Venezuela también aplicó un régimen de protección temporal para desplazados que eran miembros de una población indígena colombiana.

nacionales, la asistencia humanitaria para satisfacer sus necesidades básicas, sin que en ningún caso alguna de estas personas sea devuelta.⁹⁶ La Fuerza Armada Nacional acantonada en la frontera tiene instrucciones de prestar toda la colaboración a la Comisión Nacional para los Refugiados, al Ministerio Público y a la Defensoría del Pueblo en cuanto a la ayuda humanitaria a estas personas durante su permanencia en territorio venezolano.⁹⁷

Sin embargo, las leyes venezolanas sobre refugiados consideran tres tipos diferentes de afluencia masiva de personas. Uno de éstos está conformado por “personas que desean solicitar refugio en Venezuela”.⁹⁸ Por eso, claramente las medidas de emergencia arriba identificadas pueden utilizarse en los casos donde las personas que conforman estos flujos tienen carácter de “refugiados”. En estos casos, la ley estipula que para estas personas es necesario seguir los procedimientos regulares para la determinación de la condición de refugiado.⁹⁹ En cambio, los otros dos tipos de afluencia masiva de personas consisten de movimientos transfronterizos de personas que pueden no ser refugiados; concretamente, “personas que utilizan el territorio nacional como tránsito para ingresar de nuevo al territorio de procedencia” y “personas que desean permanecer temporalmente en el territorio venezolano y no desean solicitar refugio.”¹⁰⁰ Por lo tanto, en principio estas categorías podrían incluir a personas que huyen de los efectos de un desastre.

Esta última categoría es caracterizada explícitamente en la ley venezolana sobre refugiados como “protección temporal”.¹⁰¹ Los grupos que gozan de protección temporal deberán ser identificados con ese carácter por las autoridades competentes, previa elaboración

del respectivo expediente, el cual deberá contener las causas que motivaron su movilización y el registro de personas que recibieron este tipo de protección.¹⁰² Estas personas gozarán de dicha protección mientras subsistan las causas que motivaron su movilización.¹⁰³ El período será de un máximo de 90 días y podrá ser prorrogado por la Comisión Nacional para los Refugiados por un período igual, si las condiciones subsisten.¹⁰⁴ Sin embargo, el carácter voluntario de la decisión de estas personas de salir de Venezuela se debe documentar en un acta formal elaborada por la Comisión Nacional para los Refugiados, en coordinación con ACNUR.¹⁰⁵ En esta situación, y también en la de “tránsito”, el Estado de Venezuela deberá coordinar la atención y asistencia con las autoridades del país de origen de estas personas.¹⁰⁶

De manera similar, las leyes sobre refugiados de **Perú** estipulan una condición de “protección temporal” separada de la condición de refugiado, para aplicarse en casos de “ingreso masivo de personas de manera ilegal o irregular al territorio de la República en busca de protección”.¹⁰⁷ Para que se aplique el mecanismo, la oficina nacional para refugiados, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y con apoyo de ACNUR, “efectuará una calificación *prima facie* y registro de los solicitantes de protección”.¹⁰⁸ Sin embargo, en el caso de tener que proceder con un reconocimiento *prima facie* del grupo, Perú se reserva el derecho de denegar, terminar o cancelar la condición de “protección temporal” para aquellas personas sobre las que hubiesen motivos fundados para considerar que han cometido ciertos tipos especificados de crímenes graves.¹⁰⁹

⁹⁶ *Ibid.*, Artículo 33.

⁹⁷ *Ibid.*, Artículo 37.

⁹⁸ *Ibid.*, Artículo 32(3).

⁹⁹ *Ibid.*, Artículo 36. Curiosamente, a diferencia de las leyes sobre refugiados de Chile, El Salvador y México, aparentemente la ley sobre refugiados de Venezuela no permite la determinación de la condición de refugiado por medio de procedimientos grupales o *prima facie* en situaciones de afluencia masiva de personas (a no ser que estas personas sean incorporadas bajo las disposiciones de “protección temporal” descritas más adelante). Presuntamente, las personas únicamente se benefician de las garantías más generales estipuladas en la ley cuando se trata de situaciones de afluencia masiva de personas.

¹⁰⁰ *Ibid.*, Artículo 32(1) y (2) respectivamente.

¹⁰¹ Decreto No. 2491: Reglamento de la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas (Venezuela), 4 de julio de 2003, Artículos 21-23.

¹⁰² *Ibid.*, Artículo 23.

¹⁰³ *Ibid.*, Artículo 21.

¹⁰⁴ *Ibid.*, Artículo 22.

¹⁰⁵ Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas (Venezuela), Artículo 34. El acta también deberá ser notificada al Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo (*Ibid.*).

¹⁰⁶ *Ibid.*, Artículo 35.

¹⁰⁷ Ley No. 27891 (Perú), 20 de diciembre de 2002, Artículo 35.

¹⁰⁸ Reglamento de la Ley del Refugiado (Perú), 23 de diciembre de 2002, Artículo 35.

¹⁰⁹ *Ibid.*, Artículo 40. Evidentemente, estas razones se basan en el Artículo 1F de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y especifican: “(a) Graves delitos comunes en el país de origen, especialmente los de narcotráfico y terrorismo.; (b) Crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad según los términos definidos por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional” (*Ibid.*).

En Perú, la condición de protección temporal se otorga por bloques de tiempo de tres meses prorrogables.¹¹⁰ El alcance de la protección es casi idéntico al de la protección brindada bajo la condición de PTH en Panamá.¹¹¹ Por lo tanto, en Perú la condición de “protección temporal” abarca los principios de no devolución, no rechazo en la frontera y no sanción por el ingreso ilegal o irregular.¹¹² De igual manera, los beneficiarios tienen derecho a: la asistencia necesaria para satisfacer sus necesidades vitales básicas, incluida la provisión de alimentos, techo y servicios básicos de higiene y salud, bajo condiciones de seguridad; y el mantenimiento de la unidad del núcleo familiar básico.¹¹³ Con este fin, la oficina nacional para refugiados coordina la determinación de los sitios y procedimientos de recepción, las responsabilidades de las autoridades locales y asistencia técnica y financiera de organismos internacionales.¹¹⁴ Según las particularidades de cada caso, así como de la capacidad y posibilidades del Estado, también tiene el poder de determinar las limitaciones de movilización de los beneficiarios de la condición de protección temporal, por razones de seguridad y bienestar.¹¹⁵

En el mecanismo de protección temporal de Perú se repite la disposición de la ley panameña al aclarar que el hecho de otorgar la condición de protección temporal no compromete al Estado a proporcionarles asentamiento permanente en su territorio.¹¹⁶ Sin embargo, a diferencia de las disposiciones de las leyes de Venezuela y Panamá, no aborda explícitamente la posibilidad del retorno ni estipula una función para el país de origen. En circunstancias donde se ha cumplido un año desde la concesión de la condición de protección temporal, el Ministerio de Relaciones Exteriores efectuará una evaluación de la situación con el fin de lograr una solución permanente para los casos de afluencia masiva, “con el apoyo de la comunidad internacional”.¹¹⁷ Por lo tanto, al parecer se prevé algún elemento de posible carga compartida, más allá de la posible asistencia internacional en la provisión de apoyo técnico y financiero durante la protección temporal.¹¹⁸

El concepto de “protección temporal” también aparece implícitamente en las disposiciones relativas a la afluencia masiva de personas de las leyes sobre refugiados de

Costa Rica y Bolivia. Las disposiciones pertinentes de las leyes sobre refugiados de Costa Rica y Bolivia son mucho menos detalladas que las de los otros Estados estudiados y, básicamente, solo sirven como base legal para que las autoridades nacionales competentes puedan establecer una serie de mecanismos para garantizar protección en situaciones de afluencia masiva de personas.¹¹⁹ Asimismo, en el caso de Costa Rica y Bolivia queda menos claro que en los demás países estudiados aquí, si las disposiciones relativas a la afluencia masiva de personas únicamente son aplicables para refugiados o si también incluyen una clase más general de personas, ya que las leyes pertinentes solo se refieren a la situación de “ingreso masivo, o riesgo inminente de ingreso masivo al país de personas necesitadas de protección internacional”.¹²⁰ Ninguna de las disposiciones cuenta con reglamentos adicionales ni se ha aplicado en la práctica.

Finalmente, el concepto de “condición de protegido temporal” está incluido en la legislación nacional de los **Estados Unidos**. Sin embargo, por razones que se harán evidentes, esta figura legal se describirá y se tratará en detalle más adelante, en otra sección que trata de las medidas discrecionales para regularizar la condición de personas en territorio nacional sobre una base humanitaria.¹²¹

3.5 PROGRAMAS DE REASENTAMIENTO DE REFUGIADOS

Desde hace mucho tiempo, las Américas han sido una región importante en cuanto a la recepción y reasentamiento de refugiados de terceros países. Estos programas de reasentamiento existen paralelamente al marco de leyes y políticas sobre refugiados para dar respuesta a la llegada espontánea de extranjeros (y grupos de extranjeros) en busca de asilo. Por supuesto que usualmente están orientados hacia el otorgamiento de asilo permanente, y no protección temporal, a los refugiados beneficiarios en el país de reasentamiento. Sin embargo, es conveniente realizar un breve estudio sobre la situación actual de estos programas, en la medida en que los criterios que se adoptan para seleccionar a los beneficia-

¹¹⁰ Ley No. 27891 (Perú), Artículo 35.

¹¹¹ Ver el texto arriba incluido.

¹¹² Reglamento de la Ley del Refugiado (Perú), Artículo 36.

¹¹³ Ley No. 27891 (Perú), Artículo 35; Reglamento de la Ley del Refugiado (Perú), Artículo 37.

¹¹⁴ Ley No. 27891 (Perú), Artículo 36; Reglamento de la Ley del Refugiado (Perú), Artículo 38.

¹¹⁵ Reglamento de la Ley del Refugiado (Perú), Artículo 38.

¹¹⁶ *Ibíd.*, Artículo 36.

¹¹⁷ *Ibíd.*, Artículo 39.

¹¹⁸ *Ibíd.*, según Artículo 36(b).

¹¹⁹ Decreto No. 36831-G (Costa Rica), 28 de septiembre de 2011, Artículo 145; y Ley No. 251: Ley de protección a personas refugiadas (Bolivia), 20 de junio de 2012, Artículo 31.

¹²⁰ *Ibíd.*

¹²¹ Ver abajo.

rios de estos programas se pueden ampliar para incluir a las personas afectadas por desastres.

Estados Unidos es por mucho el principal país de reasentamiento de refugiados a nivel mundial. Es interesante notar que entre 1952 y 1980, Estados Unidos adoptó un enfoque unilateral para definir las categorías de refugiados a quienes aceptaría para reasentarse en el país, entre las que incluía una categoría que se refería expresamente a personas (provenientes de países no comunistas) que habían sido afectadas por desastres.¹²² Por ejemplo, en 1952 esta categoría se definió como personas desarraigadas por calamidades naturales catastróficas según lo define el Presidente.¹²³ En 1953, la definición de “refugiado” se modificó para incluir a

cualquier persona... que debido a una calamidad natural... se encuentra fuera de su lugar de residencia habitual y no puede retornar a éste, que no se ha reasentado y que tiene la urgente necesidad de recibir asistencia para cubrir los elementos esenciales para la vida o el transporte.¹²⁴

En 1965, esta categoría volvió a ser la de personas desarraigadas por calamidades naturales catastróficas, según lo define el Presidente, que no pueden retornar a su lugar de residencia habitual.¹²⁵ Esto se concibió como una medida de socorro para permitir el ingreso condicionado a los Estados Unidos a los extranjeros que se veían obligados a huir de sus hogares a causa de amenazas naturales graves como terremotos, erupciones volcánicas y maremotos.¹²⁶

A pesar de que en los Estados Unidos ocasionalmente se recibieron solicitudes de extranjeros para entrar al país de manera condicionada sobre la base de estas disposiciones,¹²⁷ éstas nunca se aplicaron; aparentemente, esto se debe a la percepción del gobierno que el hecho de facilitar el reasentamiento en los Estados Unidos era menos apropiado que brindar asistencia *in situ*.¹²⁸ No obstante, en 1958, en los Estados Unidos se adoptaron leyes especiales (que se renovaron en años subsiguientes) para per-

mitir que muchos miles de ciudadanos portugueses que vivían en las islas Azores y que en 1957 fueron afectados por una serie de terremotos y erupciones volcánicas fueran admitidos a los Estados Unidos como refugiados.¹²⁹ Sin embargo, a partir de 1980 los Estados Unidos eliminaron estas definiciones unilaterales de refugiados de sus leyes y en lugar de ello, utilizaron la definición del término “refugiado” de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados como base para su programa de reasentamiento. Desde entonces, el programa de admisión de refugiados (RAP, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos no se ha utilizado para reasentar a víctimas de desastres, ya sea que se encuentren dentro o fuera de su país de origen.

Canadá también cuenta, desde hace mucho tiempo, con un programa generoso de reasentamiento de refugiados. Desde 1976, las leyes de Canadá utilizan la definición de “refugiado” de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados como la base para el reasentamiento de refugiados que entran en la clase de la convención para refugiados extranjeros.¹³⁰ Además, hay una categoría más amplia de personas que se encuentran en una situación similar a la de los refugiados pero que no entran bajo la definición de la Convención, que se pueden reasentar bajo la clase de país de asilo. El ingreso a este último programa se basa en la determinación de que una persona que se encuentra fuera de su país necesita reasentarse porque fue afectada gravemente a nivel personal por una guerra civil, conflicto armado o violación masiva de los derechos humanos en ese país.¹³¹ Aunque los efectos de un desastre natural podrían dar lugar a una violación masiva de derechos humanos, al parecer ninguno de los programas actuales de reasentamiento de Canadá se ha utilizado para reasentar a víctimas de desastres en Canadá.

En Centroamérica y Sudamérica, en varios Estados se han creado y operado programas de reasentamiento, de modo independiente y también dentro del marco regional de la Declaración y Plan de Acción de México de 2004. Los criterios aplicados para el reasentamiento

¹²² R. Bernstein Murray y S. Petrin Williamson, “Migration as a Tool for Disaster Recovery: A Case Study on U.S. Policy Options for Post-Earthquake Haiti” (2011), 255 *Center for Global Development Working Paper 1* <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1425143>, 27-30.

¹²³ *Ibíd.*, 28, en referencia a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 (Estados Unidos).

¹²⁴ *Ibíd.*, 28, en referencia a la Ley de Refugiados de 1953 (Estados Unidos), Pub. L. No. 83-203, 67 Stat. 400, sección 2(a).

¹²⁵ *Ibíd.*, 28, en referencia a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 (Estados Unidos), 8 U.S.C. 1153(a)(7) (1964 ed., Sup. V), sección 203(a)(7)(B).

¹²⁶ *Ibíd.*, 29.

¹²⁷ Por ejemplo, ver el *asunto de Pasarikovski*, decisión provisional No. 1814, 27 de noviembre de 1967 <http://www.justice.gov/eoir/vil/intdec/vol12/1814.pdf>; y también el *asunto de Ugricic*, decisión provisional 2211, 13 de octubre de 1972 <http://www.justice.gov/eoir/vil/intdec/vol14/2211.pdf>. Ambas solicitudes fueron rechazadas sobre la base de que el presidente de los Estados Unidos no había definido los términos “calamidad natural catastrófica”.

¹²⁸ Bernstein Murray y Petrin Williamson, “Migration as a Tool”, 29.

¹²⁹ *Ibíd.*, 29, en referencia a la Ley sobre Refugiados de las Azores de 1958 (Estados Unidos), Pub. L. No. 85-892, 2 de septiembre de 1958.

¹³⁰ Reglamento de Inmigración y Protección de Refugiados (Canadá) (SOR/2002-227), 11 de junio de 2002, Reglamento No. 145.

¹³¹ Reglamento de Inmigración y Protección de Refugiados (Canadá), Reglamento No. 147.

a través de estos programas reflejan las definiciones de “refugiado” adoptadas por los países participantes en sus leyes nacionales para dar respuesta a solicitudes de asilo espontáneas. No se han identificado casos de reasentamiento de víctimas de desastres. En general, es importante subrayar que estos programas de reasentamiento, al igual que los de los Estados Unidos y Canadá, son de carácter discrecional, en el sentido que no se basan en una obligación legal claramente establecida, por lo que su continuidad, alcance y enfoque se pueden modificar.

3.6 PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA

Es ampliamente conocido que la prohibición de tortura o tratos o penas inhumanos o degradantes que estipula el derecho internacional en materia de derechos humanos se amplía para impedir que los Estados envíen a un extranjero a un país donde existe un riesgo real de sufrir tales tratos o donde existe el riesgo de privación arbitraria de su vida. La norma pertinente aparece explícitamente en la Convención contra la Tortura de 1984 (CCT)¹³² y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura de 1985.¹³³ Los organismos internacionales de derechos humanos encargados de la interpretación de estos instrumentos interpretaron esto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) de 1969¹³⁴ y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (DADDH)¹³⁵. Adicionalmente, en las Américas, de conformidad con el derecho regional en materia de derechos humanos está prohibido enviar a un extranjero a un territorio donde, conforme a los términos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, “su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.”¹³⁶ Se dice que

estas prohibiciones de expulsión basadas en los derechos humanos brindan una “protección complementaria” a la protección garantizada por la condición de refugiado.¹³⁷

Excepto en algunas islas del Caribe,¹³⁸ en las Américas todos los Estados se rigen según uno o más de los instrumentos internacionales arriba mencionados y, por consiguiente, también existe la prohibición de enviar a un extranjero a enfrentar los malos tratos prohibidos. Sin embargo, relativamente pocos Estados han adoptado leyes nacionales para incorporar esta norma.¹³⁹ Por esta razón, este estudio se centrará en el enfoque adoptado por estos pocos Estados, donde las leyes nacionales estipulan explícitamente alguna forma de protección complementaria basada en tales consideraciones de derechos humanos y de esta manera, pueden ofrecer la posibilidad de brindar protección temporal contra la expulsión hacia un país afectado por un desastre.

Algunos comentaristas han indicado que en ciertas circunstancias, estas normas de protección complementaria pueden servir para exigir que los Estados no expulsen a un extranjero hacia un territorio donde el riesgo que existe para esta persona se debe a un desastre o los efectos de éste.¹⁴⁰ Estos análisis han tenido la tendencia de centrarse en los instrumentos de derechos humanos de alcance mundial o europeo. Los primeros claramente son relevantes para muchos países de las Américas, y se podrían plantear argumentos similares para los instrumentos interamericanos de derechos humanos arriba mencionados. Sin embargo, hasta ahora ningún órgano de tratados de derechos humanos, en las Américas o fuera de ellas, ha visto la necesidad de abordar explícitamente la forma en que estas disposiciones internacionales de derechos humanos podrían aplicarse para personas que se resisten a ser expulsadas hacia un país afectado por un desastre. Por lo tanto, conviene estudiar las prácticas correspondientes que se implementan en los Estados de las Américas.

¹³² Artículos 3 y 16.

¹³³ El Artículo 13, cuarto párrafo, se refiere a este principio en el contexto de la extradición.

¹³⁴ Artículo 5. La aplicabilidad del Artículo 5 ha sido confirmada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su reciente opinión consultiva sobre *derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, No. OC. 21-14, Serie A, No. 21, 19 de agosto 2014, párrafo 226.

¹³⁵ Artículo I. Ver D.J. Cantor y S. Barichello, “The Inter-American Human Rights System: A New Model for Integrating Refugee and Complementary Protection?” (2013) 17 *International Journal of Human Rights* 689, 692; y 691 para obtener una explicación de por qué se considera que los estándares de la CADH son vinculantes.

¹³⁶ CADH, Artículo 22(8).

¹³⁷ Para conocer una discusión más detallada del concepto, ver J. McAdam, *Complementary Protection in International Refugee Law* (OUP 2007).

¹³⁸ Actualmente, las excepciones parecen ser Cuba, Santa Lucía and San Vicente, aunque se puede decir que estas dos últimas se rigen según las disposiciones de la CADH como Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (ver arriba).

¹³⁹ Para los Estados “monistas”, que son comunes en Centroamérica y Sudamérica, la falta de incorporación no es problemática en sí misma, ya que usualmente en los sistemas legales nacionales las normas internacionales se pueden invocar directamente. Sin embargo, en esos países el desafío consiste en la falta de reglamentación por parte de las leyes nacionales, lo que en la práctica puede generar los mismos resultados.

¹⁴⁰ Por ejemplo, ver J. McAdam, “Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards” (2011) *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, 15-36.

En las Américas, la mayoría de las disposiciones de las leyes nacionales están redactadas de una forma restrictiva que tendería a evitar que se puedan aplicar en caso de riesgos generados por desastres. Así, los reglamentos nacionales de los **Estados Unidos** que implementan la Convención contra la Tortura (CCT) estipulan que únicamente se debe detener (o en ciertos casos, posponer) la expulsión de un extranjero si hay probabilidades de que sea sometido a tortura.¹⁴¹ En cambio, **Canadá** permite a los extranjeros calificar para obtener protección complementaria como “personas con necesidad de protección” para cada caso individual, no solo cuando existe el riesgo de tortura sino además, cuando existe una amenaza a su vida o un riesgo de sufrir tratos o penas crueles o inusuales.¹⁴² Sin embargo, estos últimos elementos están expresamente limitados por los requerimientos legales de que el riesgo no sea enfrentado, en general, por otras personas en o de ese país ni sea causado por la incapacidad de ese país de brindar una atención de salud o médica adecuada.¹⁴³ En ambos casos, la protección no está disponible para personas que huyen de desastres o sus efectos.¹⁴⁴

Por otro lado, al igual que las leyes de Canadá, las leyes en materia de refugiados de **Chile, Colombia y México** también contienen disposiciones específicas para otorgar protección internacional sobre la base de un riesgo para la vida del extranjero o un riesgo no solo de tortura sino de igual manera, de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.¹⁴⁵ La diferencia crucial radica en la forma de protección. Así, mientras las leyes chilenas únicamente estipulan la prohibición de expulsión, las leyes mexicanas detallan una condición de protección complementaria completa, que incluye los derechos relacionados, y las leyes colombianas califican a la persona como “refugiado” (lo que resulta un tanto confuso). Sin embargo, al menos en el caso de Colombia y México, en la práctica esta protección se ha aplicado solamente en casos de daños ocasionados por otras personas y no para riesgos generalizados derivados de situaciones como los desastres provocados por amenazas naturales.

Adicionalmente, varios Estados de las Américas han adoptado leyes que parecen referirse a un principio de no devolución basado en los derechos humanos. Sin embargo, no parecen enmarcarlo en el contexto de protección complementaria sino de admisión o permiso de estadía por razones humanitarias, otorgados por el Estado a su discreción.¹⁴⁶ Se puede decir que esto sucede en **Argentina, Bolivia, Costa Rica y Nicaragua**. Estos ejemplos suelen generar interrogantes acerca de la base sobre la cual se deben aplicar estas disposiciones; por ejemplo, sobre la base de una regla obligatoria basada en obligaciones internacionales en materia de derechos humanos o simplemente para orientar una función discrecional más general de los funcionarios del Estado. Por consiguiente, debido al reto que plantean estas disposiciones en cuanto a su interpretación, se les aborda de manera más adecuada dentro del contexto de medidas humanitarias más generales para facilitar el ingreso al país o la estadía en éste.

Finalmente, considerando que todas las disposiciones arriba mencionadas estipulan protección complementaria para casos individuales, es importante señalar que las leyes de **Canadá** también permiten aplicar el concepto de “personas con necesidad de protección” a grupos.¹⁴⁷ Sin embargo, cabe señalar que en realidad la disposición (a diferencia de la mayoría de las que se presentan en este estudio) se basa en el ejercicio de discrecionalidad por parte del gobierno y no en el deber de brindar protección sobre la base de leyes de derechos humanos. Por lo tanto, se examina más exhaustivamente en la **sección 7** de este estudio.¹⁴⁸ En cambio, las leyes canadienses incluyen una disposición sobre una “clase de políticas públicas” que se considera como un ejercicio de discrecionalidad a nivel ministerial, basado en políticas públicas, y que se aplica en casos individuales. Esta disposición se describe más detalladamente en la **sección 7**.¹⁴⁹ Sin embargo, en la práctica se ha utilizado como una clase para brindar una forma de protección complementaria a personas que se encuentran en una situación similar a la de los refugiados, y por eso merece ser mencionada aquí bajo estos términos.

¹⁴¹ Código de Regulaciones Federales (Estados Unidos), Título 8, Secciones 208.16-18 y 1208.16-18.

¹⁴² Ver, respectivamente, la Ley de Inmigración y Protección de Refugiados (Canadá), S.C. 2001, c. 27, última enmienda realizada el 1 de septiembre de 2014, Secciones 97(1)(a) y 97(1)(b).

¹⁴³ *Ibíd.*, respectivamente, Secciones 97(1)(b)(ii) y 97(1)(b)(iv).

¹⁴⁴ Esta postura se confirmó en un caso recibido por la Junta de Inmigración y Refugiados de Canadá, donde sostuvo que el riesgo para una solicitante japonesa de estar expuesta a radiación a causa del desastre de Fukushima era un riesgo “que enfrentaban otras personas en general en su país”. El hecho que ella podría formar parte de un subgrupo de personas que tenían un mayor riesgo de sufrir daños por estar expuestas a la radiación debido a una disposición genética, dieta inadecuada o condición médica no eliminó el carácter generalizado del riesgo, debido a que el grupo era “suficientemente numeroso como para que se pueda caracterizar de manera razonable que el riesgo es extendido y común en el país” (Junta de Inmigración y Refugiados (Canadá), expediente No. VB1-01229).

¹⁴⁵ Ver, respectivamente: Ley No. 20430 (Chile), Diario Oficial, No. 39636, 15 de abril de 2010, Artículo 4; Decreto No. 2840 (Colombia), 6 de diciembre de 2013, Artículo 1(c); y Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria (México), Artículo 2.IV.

¹⁴⁶ Ver abajo.

¹⁴⁷ Ley de Inmigración y Refugiados (Canadá), sección 97(2).

¹⁴⁸ Ver la sección 7.2.1.

¹⁴⁹ Ver la sección 7.1.

3.7 CONCLUSIONES

En el análisis anterior se plantean varias ideas importantes. En primer lugar, es evidente que, aunque en general los Estados no consideran a los extranjeros como refugiados simplemente en virtud de que ocurrió un desastre en su país de origen, algunos de ellos están preparados para examinar más a fondo los *efectos* del desastre. Por consiguiente, existen buenos ejemplos de casos donde en ciertos Estados de las Américas se ha otorgado la condición de refugiado, ya sea de conformidad con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados o según la definición de la Declaración de Cartagena, a personas provenientes de un país afectado por un desastre, sobre la base del impacto del desastre en términos de un mayor nivel de inseguridad, la incapacidad temporal del Estado afectado de brindar una protección adecuada y los actos de las personas que abusan de las personas vulnerables.

En segundo lugar, a pesar de que existe cierto grado de apertura para tratar como refugiados a las personas afectadas de esta manera por el desastre, es justo decir que hasta ahora los Estados de las Américas no han estado preparados para brindar una protección complementaria a estas personas. Esto parece reflejar que, por diferentes razones, en la región prevalece una definición bastante restringida de lo que significa la protección complementaria. Por supuesto que esto no quiere decir que las leyes de derechos humanos no pueden o no deben tener un mayor protagonismo al describir los estándares que deberían regir el tratamiento de los migrantes regulares e irregulares.¹⁵⁰

En tercer lugar, el impulso hacia la generosidad al aceptar a las personas que realmente son refugiados se equilibra con la preocupación por parte de los Estados de que la mayoría de las personas que huyen de un desastre podrían “obstruir” sus sistema de asilo, en detrimento de las personas que tienen más derecho a recibir protección. Por consiguiente, como veremos más adelante, en la práctica algunos Estados utilizan herramientas legales y de políticas como un medio para disuadir a este tipo de “casos humanitarios” más generales de solicitar asilo. El uso de estas medidas alternativas para otorgar alguna forma de condición migratoria regular no necesariamente es objetable, siempre y cuando no prive a los refugiados legítimos del reconocimiento de su condición.

En cuarto lugar, es importante señalar que, por ejemplo, a diferencia de los países europeos, los Estados de las Américas no han optado por crear un marco regional sobre “protección temporal” que podría debilitar la primacía del régimen de las leyes sobre refugiados. Aunque en Panamá la condición de PTH parece ser una forma

distintiva de “protección temporal” en las Américas, en este estudio se identificó adicionalmente un número sorprendente alto de Estados latinoamericanos que han creado un mecanismo más progresista para responder a la afluencia masiva de personas en sus leyes sobre refugiados. Si bien estos mecanismos legales aún no se han aplicado para dar respuesta a situaciones de afluencia masiva de personas causada por desastres, sí existe el potencial para hacerlo.

Finalmente, cabe subrayar que las formas de protección analizadas en esta sección son únicas en las Américas, en el sentido de que representan una forma de protección de carácter obligatorio. En otras palabras, en principio la discrecionalidad de los Estados no entra en juego al decidir si se otorgará la condición de refugiado, entre otros; es estrictamente una cuestión de obligación bajo las leyes nacionales y, en algunos casos, bajo el derecho internacional. Esto distingue al tema tratado en esta sección de los que se describen en las secciones subsiguientes del estudio, que se derivan de las leyes migratorias y que son de carácter predominantemente discrecional.

En la sección siguiente se sientan las bases para realizar este análisis de leyes migratorias al describir cómo los Estados de las Américas han abordado el tema de la migración internacional y los desastres desde el interior de las organizaciones intergubernamentales regionales.

¹⁵⁰ A este respecto, ver la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, OC-18/03, Serie A, No. 18, 17 de septiembre de 2003.



4. ORGANIZACIONES REGIONALES Y SOLUCIONES TEMPORALES PARA EXTRANJEROS AFECTADOS POR DESASTRES

Evidentemente, las implicaciones de los desastres para la migración internacional son un tema de interés legítimo a nivel internacional. De hecho, el tema se ha abordado a nivel mundial en varios foros intergubernamentales, incluidos los que promueve la Iniciativa Nansen, y la región de las Américas no es una excepción. Particularmente en relación con el terremoto de 2010 de Haití, pero también en otros casos, en una serie de foros intergubernamentales a nivel subregional y regional se han discutido y adoptado declaraciones de principios con respecto a las dimensiones de movilidad de estos desastres.

4.1 CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN

La Conferencia Regional sobre Migración (CRM) es una organización intergubernamental regional establecida en 1996 y conformada por once Estados miembros, la mayoría de ellos de Norteamérica y Centroamérica: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Más recientemente, la CRM abordó el tema de migración transfronteriza en la declaración adoptada durante la XIX Reunión Viceministerial que se llevó a cabo el 26 y 27 de junio de 2014 en Managua, Nicaragua. En la declaración se aprueba la realización de un “Taller Regional en Materia de Protección Temporal y/o Visa Humanitaria en Situaciones de Desastres” a llevarse a cabo en Costa Rica, con financiamiento de la Iniciativa Nansen.¹⁵¹ En este informe se presentan los antecedentes del taller aprobado por la CRM.

Sin embargo, anteriormente el tema de los desastres ya ha tenido prominencia en la agenda de la CRM. Por ejemplo, durante la IV Reunión Viceministerial de la CRM que se llevó a cabo en San Salvador, El Salvador, del 26 al 29 de enero de 1999, el debate se centró principalmente en la devastación sufrida en Centroamérica a raíz del huracán Mitch pocos meses antes de la reunión, en octubre y noviembre de 1998. Durante el primer y segundo día de la reunión, algunos puntos de agenda específicos dedicados a temas sustantivos nuevos incluían las consecuencias del huracán Mitch en el ámbito de la migración y un debate acerca de los temas a considerar durante el intercambio entre los viceministros, entre ellos “La IV Conferencia Regional sobre Migración frente a las consecuencias del huracán Mitch en el ámbito de la migración”.¹⁵²

En la IV Reunión, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) presentó un informe exhaustivo a los delegados, detallando sus actividades relacionadas con las consecuencias del huracán Mitch en Centroamérica.¹⁵³ En el informe se reconocía abiertamente la

¹⁵¹ Conferencia Regional sobre Migración, “Declaración: Por una Región Libre de Trata de Personas”, XIX Reunión Viceministerial de la Conferencia Regional sobre Migración, 26 y 27 de junio de 2014 (2014), decisión 6.

¹⁵² Conferencia Regional sobre Migración, “Agenda de la IV Conferencia Regional sobre Migración, San Salvador, El Salvador, 26-29 de enero de 1999” (1999).

¹⁵³ Conferencia Regional sobre Migración, “Actividades de la Organización Internacional sobre Migración, OIM, relacionadas con las consecuencias del huracán Mitch en Centroamérica”, documento elaborado por la OIM para la IV Conferencia Regional sobre Migración, San Salvador, del 26 al 29 de enero de 1999 (1999).

influencia que este desastre natural tendrá a mediano y largo plazo en temas de migración.¹⁵⁴ De conformidad con su mandato, la OIM se comprometió a apoyar a los países afectados en el desarrollo de actividades para la prevención de la migración irregular de la población afectada.¹⁵⁵ La respuesta propuesta para hacer frente a la situación hacía énfasis en el trabajo conjunto orientado hacia la reconstrucción y desarrollo local de las comunidades afectadas, con el fin de facilitar su reintegración sostenible y además, facilitar de esta manera la estabilización de la población desplazada.¹⁵⁶

Es importante subrayar que en el Comunicado Conjunto emitido en la IV Conferencia Regional sobre Migración el tema del huracán Mitch se aborda como el tema de mayor prioridad. En esta parte del comunicado, los Estados miembros declararon que:

“...coincidieron en que la Conferencia [es decir, CRM] es un foro idóneo para atender los aspectos migratorios derivados de este desastre natural mediante la aplicación de la visión integral planteada por el Proceso de Puebla, con énfasis en el vínculo entre migración y desarrollo.”¹⁵⁷

Esto constituye una importante declaración de principios según la cual los aspectos de migración relacionados con los desastres entran en el ámbito de la CRM. Sobre la base, sin duda, de la propuesta de la OIM, el comunicado también hace un llamado a la acción a los Estados centroamericanos afectados para instarlos a generar oportunidades de empleo a nivel local y trabajar para asegurar el bienestar de los miembros de las comunidades de origen.¹⁵⁸ En vista del incremento documentado de flujos migratorios internacionales provenientes de estos países,¹⁵⁹ es justo indicar que cualesquiera medidas de esta índole que se hayan tomado en la práctica, no permitieron conseguir plenamente los resultados deseados.

Sin embargo, el comunicado aborda además la situación desde el punto de vista de los Estados de las Américas que no fueron afectados directamente por el huracán Mitch sino por las consecuencias que sufrieron los migrantes internacionales a raíz del huracán. Concretamente, se hizo constar que los miembros:

“Hicieron especial mención de la adopción de medidas migratorias en beneficio de los nacionales de los países afectados por el huracán Mitch por parte de Costa Rica y Estados Unidos de América.”¹⁶⁰

Esto constituye un precedente importante dentro de la CRM: la aprobación de la adopción de medidas migratorias especiales por terceros Estados como un medio para abordar las implicaciones de los desastres para la migración internacional en la región. A la vez, la CRM ha sentado un precedente importante a nivel regional al involucrarse en este tema. Sin embargo, éste no es el único foro en las Américas donde los Estados han respaldado este principio, como se puede ver en el análisis presentado a continuación.

4.2 REUNIÓN DE PRESIDENTES CENTROAMERICANOS (PROCESO DE ESQUIPULAS)

La reunión regular de presidentes de países centroamericanos, que originalmente se derivó del Proceso de Esquipulas que ayudó a asegurar la paz en Centroamérica, ha constituido un foro útil para la participación periódica en cuestiones regionales urgentes. Así, en una reunión extraordinaria que se llevó a cabo el 8 de noviembre de 1998 en Comalapa, El Salvador, se consideró la devastación provocada por el huracán Mitch y se discutieron acciones a escala regional para abordar los efectos del huracán en varios países de la región. En esta reunión participaron representantes de los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En la declaración resultante se declaró, entre otros, que:

“[...] apelamos a la comprensión de la Comunidad Internacional para que se conceda una amnistía general a los inmigrantes indocumentados centroamericanos que residen actualmente en los distintos países, a fin de evitar su deportación y consecuentemente un agravamiento mayor de la situación actual de nuestros países.”¹⁶¹

¹⁵⁴ *Ibid.*, Introducción.

¹⁵⁵ *Ibid.*, Anexo, Título 1.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ Conferencia Regional sobre Migración, “Comunicado Conjunto, IV Conferencia Regional sobre Migración, San Salvador, 26 al 29 de enero de 1999” (1999), tercer párrafo.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Para obtener referencias, ver arriba en la sección 2.

¹⁶⁰ Comunicado Conjunto, IV Conferencia Regional sobre Migración, cuarto párrafo.

¹⁶¹ Reunión de Presidentes Centroamericanos, “Reunión Extraordinaria de Presidentes Centroamericanos: Declaración Conjunta”, Comalapa, El Salvador, 9 de noviembre de 1998” (1998) 3.

Se envió una copia de la declaración a los Estados Unidos de América mediante una carta para llamar la atención sobre esta petición, y parece haber influido en el otorgamiento de la “condición de protección temporal” a ciudadanos hondureños y nicaragüenses.¹⁶² Asimismo, varios países centroamericanos dieron efecto a lo que consideraron un compromiso de su parte, y poco después adoptaron leyes nacionales para otorgar amnistía a centroamericanos en condición migratoria irregular que vivían en sus países.¹⁶³

4.3 ALIANZA BOLIVARIANA DE LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA (ALBA)

ALBA es una organización intergubernamental regional que fue creada en 2004 como una alternativa al Área de Libre Comercio de las Américas y que está conformada por nueve Estados miembros, la mayoría de ellos con gobiernos de tendencia izquierdista: Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Venezuela. En ALBA se ha abordado el tema de la migración provocada por desastres en dos foros distintos y en términos bastante definidos.

En primer lugar, ALBA y sus Estados miembros declaran tener una relación especial con Haití. Por consiguiente, poco después del terremoto de 2010 el Consejo Político del ALBA convocó a una reunión especial de emergencia durante la cual se adoptó un “Plan para la contribución solidaria de los países del ALBA al esfuerzo del reconstrucción de Haití”.¹⁶⁴ Una de las propuestas concretas está relacionada específicamente con la “migración” y hace un llamado a los miembros del ALBA para:

“Decretar una amnistía migratoria, que regularice el estatus migratorio de los ciudadanos haitianos residentes en los países del ALBA, facilitando que se desarrollen movimientos en dos sentidos:

a. Recepción de familiares: en los países del ALBA, de grupos de ciudadanos haitianos que tengan vínculos familiares con haitianos residentes en países del ALBA, que estén en capacidad de garantizarles mejores condiciones de existencia y desenvolvimiento.

b. Brigadas solidarias: Organización de brigadas de cooperación en las tareas de asistencia y reconstrucción, tomando como base los colectivos de ciudadanos haitianos residentes en los países del ALBA.”¹⁶⁵

Por consiguiente, algunos de los principales Estados miembros del ALBA (concretamente, Ecuador y Venezuela) adoptaron e implementaron rápidamente medidas a nivel nacional para este fin.¹⁶⁶

En segundo lugar, poco después, en la X Cumbre de Estados del ALBA que se llevó a cabo el 25 de junio de 2010 en Otavalo, Ecuador, los delegados adoptaron una “Declaración Especial sobre Cambio Climático”. Entre los numerosos puntos proclamados en esta declaración que señalaban la responsabilidad de los “países desarrollados” de abordar las cuestiones de fondo y las consecuencias del cambio climático, uno estaba específicamente relacionado con la migración:

“Los países desarrollados deben asumir la responsabilidad sobre los migrantes climáticos, acogiéndolos en sus territorios y reconociendo sus derechos fundamentales.”¹⁶⁷

Evidentemente, en la medida en que la proclamación está dirigida a los Estados que no forman parte del ALBA, su contenido decididamente tiene calidad de aspiración. Adicionalmente, dado el contexto parecería limitarse a la migración relacionada con el cambio climático más que la migración provocada por amenazas naturales en un sentido más general. No obstante, en la medida en que ésta última está relacionada con la primera, se menciona aquí como un ejemplo regional interesante que afirma la necesidad de recibir a este tipo de migrantes cuando atraviesan fronteras internacionales.

4.4 UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR)

UNASUR es una nueva unión intergubernamental que reúne a los Estados miembros de dos bloques subregionales existentes en Sudamérica: la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Actualmente está conformada por doce Estados miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile,

¹⁶² Carta de los presidentes centroamericanos a William Clinton, Presidente de los Estados Unidos de América, sin título, 9 de noviembre de 1998 <http://goo.gl/gG1rtP>. Ver abajo para conocer un análisis de la condición de protección temporal en los Estados Unidos.

¹⁶³ Ver abajo.

¹⁶⁴ Alianza Bolivariana de los Pueblos de nuestra América, “Plan para la contribución solidaria de los países del ALBA al esfuerzo del reconstrucción de Haití”, reunión de emergencia del Consejo Político del ALBA-TCP, Caracas, Venezuela, 25 de enero de 2010 (2010).

¹⁶⁵ *Ibid.*, Propuesta 6.

¹⁶⁶ Ver abajo.

¹⁶⁷ Alianza Bolivariana de los Pueblos de nuestra América, “Declaración Especial sobre Cambio Climático”, X Cumbre del ALBA, Otavalo, Ecuador, 25 de junio de 2010 (2010).

Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela; o sea que hay cierto traslape con los miembros del ALBA.

UNASUR ha expresado con frecuencia su “solidaridad” con los países afectados por los desastres que ocurren en la región y fuera de ella; por ejemplo, con Chile para el terremoto de 2010¹⁶⁸ y con Japón por el terremoto y tsunami de 2011.¹⁶⁹ Sin embargo, después del terremoto de 2010 de Haití se adoptó una declaración más extensa denominada “Solidaridad de UNASUR con Haití: Decisión de Quito”, durante la reunión de Jefes de Estado y Gobierno de UNASUR que se celebró el 9 de febrero en Quito, Ecuador.¹⁷⁰ Entre otros, se decidió lo siguiente:

“Promover acciones conjuntas [...] mediante un plan de acción coordinado con los representantes del Gobierno Constitucional de Haití [que estaban presentes en la reunión]. Este plan de acción deberá contemplar, entre otras, las siguientes medidas, de forma voluntaria y según las capacidades de cada Estado Miembro:

[...]

Exhortar a los Estados Miembros que aún no lo han hecho la aplicación de procesos especiales de regularización migratoria a favor de ciudadanos haitianos.”¹⁷¹

Al final de esta reunión se anunciaron las medidas humanitarias generales que adoptó Ecuador en beneficio de los migrantes haitianos.¹⁷² Posteriormente, Venezuela también adoptó medidas similares, al igual que Brasil. Sin embargo, al parecer en ninguno de los dos casos esta medida fue el resultado directo de la declaración de UNASUR.¹⁷³ Otros Estados miembros de UNASUR parecen haber dado respuesta a los casos de haitianos en sus territorios de manera más individual.¹⁷⁴

4.5 ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)

La OEA es la organización intergubernamental mejor establecida de todas las organizaciones intergubernamentales de las Américas y además cuenta con la membresía más extensa, que incluye a todos los Estados de Norteamérica, Sudamérica y Centroamérica y el Caribe, excepto Cuba. Sin embargo, al menos en el campo de la migración, sus órganos políticos han quedado un tanto marginados por las organizaciones subregionales más especializadas arriba estudiadas. Aún así, sus pronunciamientos y actividades siempre siguen teniendo bastante importancia política debido al gran alcance de su membresía.

Curiosamente, a pesar del involucramiento intenso de la OEA en ciertas situaciones de desastres, como por ejemplo, Haití, al parecer los órganos políticos de la OEA no han abordado expresamente el tema de los desastres y la migración internacional. Las resoluciones adoptadas por la Asamblea General de la OEA únicamente han tratado el tema de la migración interna provocada por desastres. Por consiguiente, sus resoluciones anuales sobre el tema de los “desplazados internos” a menudo se refieren al desplazamiento interno provocado por desastres; por ejemplo, al instar a los Estados miembros a que adopten un enfoque integral en la atención que brindan a los desplazados internos “particularmente en casos de desastre y para la reconstrucción de las comunidades afectadas por desastres naturales”.¹⁷⁵ Adicionalmente, los órganos de derechos humanos de la OEA han abordado extensamente el tema de la migración internacional, pero no en relación con desastres.¹⁷⁶

Sin embargo, el Comisión Especial de Asuntos Migratorios, que forma parte del Consejo Permanente de la OEA, consideró expresamente el tema de “migrantes en situaciones de desastres” en una reunión especial que se celebró el 27 de enero de 2009. Aunque no se abordó el tema de los extranjeros afectados por un desastre en su país de origen, sí se abordó la situación estrechamente relacionada de extranjeros que se ven afectados por un desastre en el país anfitrión, y subrayó sus “vulne-

¹⁶⁸ Unión de Naciones Suramericanas, “Comunicado de UNASUR ante el terremoto en Chile” (27 de febrero de 2010).

¹⁶⁹ Unión de Naciones Suramericanas, “Resolución del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)”, Mitad del Mundo, Quito, Ecuador, 11 de marzo de 2011 (2011).

¹⁷⁰ Unión de Naciones Suramericanas, “Solidaridad de UNASUR con Haití: Decisión de Quito”, Otavalo, Ecuador, 9 de febrero de 2010 (2010).

¹⁷¹ *Ibid.*, párrafo 6.

¹⁷² Por ejemplo, ver TeleSUR, “Ecuador anuncia proceso para regularizar haitianos mediante amnistía migratoria”, 11 de febrero de 2010.

¹⁷³ Ver abajo.

¹⁷⁴ Ver abajo.

¹⁷⁵ Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, “Resolución 2667 (XLI-O/11) sobre desplazados internos” adoptada el 7 de junio de 2011 (2011), párrafo 7. Además, los desastres naturales en relación con los desplazados internos también se mencionan en los párrafos 1, 8 y 11.

¹⁷⁶ Por ejemplo, ver la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*.

rabilidades especiales” a este respecto.¹⁷⁷ Los Estados miembros entablaron una discusión e intercambiaron comentarios y preguntas con expertos invitados, principalmente acerca de las condiciones bajo las que se puede brindar asistencia a los migrantes indocumentados. Al final de la reunión se subrayó la importancia del tema, que normalmente no se aborda en el contexto de la OEA, así como la posibilidad de un diálogo y acciones de seguimiento.¹⁷⁸

4.6 CONCLUSIONES

Se puede sacar una conclusión principal de este breve análisis de las prácticas de los Estados miembros de foros intergubernamentales regionales de las Américas: que se confirma que la relación entre la migración internacional y los desastres, particularmente los desastres repentinos, es de interés especial. Además, sobre esa base, los Estados han respaldado el principio que los extranjeros afectados por desastres merecen una consideración especial por el Estado en cuyo territorio se encuentran y, particularmente, las amnistías migratorias se han autorizado como una respuesta humanitaria apropiada. En este sentido, es importante señalar que la membresía de los diferentes foros analizados en este estudio representa a todos los Estados de Norteamérica, Sudamérica y Centroamérica y todos los países latinoamericanos. Por consiguiente, a este nivel el acuerdo generalizado entre los Estados de la región es evidente.

En la siguiente sección se pasa a comenzar a explorar la plétora de enfoques apropiados de las leyes migratorias nacionales de los países de las Américas para dar respuesta a estas situaciones.

¹⁷⁷ Ver Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, Comisión Especial de Asuntos Migratorios, “Migrantes en situaciones de desastres”, documento de la OEA No. OEA/Ser.G CE/AM-X/09 (21 enero de 2009).

¹⁷⁸ Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, Comisión Especial de Asuntos Migratorios, “Resumen de la reunión del 27 de enero de 2009”, documento de la OEA No. OEA/Ser.G CE/AM-72/09 (3 de febrero de 2009).



5. USO DE LEYES Y POLÍTICAS MIGRATORIAS “REGULARES” PARA RESPONDER A DESASTRES

En general, los Estados de las Américas suelen aplicar las disposiciones de sus leyes migratorias nacionales, en lugar de sus leyes sobre refugiados, para responder al impacto que tienen los desastres en la migración y los migrantes. En parte, esto puede deberse al hecho que no se considera que en general las leyes sobre refugiados son aplicables en tales situaciones, mientras que al parecer las leyes migratorias ofrecen una gama más amplia de herramientas con las que se puede responder en estas circunstancias excepcionales. Sin embargo, esta flexibilidad inherente refleja igualmente el hecho que usualmente las herramientas pertinentes se basan en la discrecionalidad propia del Estado y, por consiguiente, se prestan para aplicarse con una libertad mayor que las medidas que se deben tomar como cuestión de obligación. Así pues, la discrecionalidad es el hilo conductor que vincula las disposiciones legales y de políticas que se estudian en esta sección y las secciones subsiguientes.

La ausencia de un marco internacional global en el campo de la migración (a diferencia del derecho de refugiados) significa que las medidas adoptadas por los Estados tienen muchas formas diferentes basadas en los arreglos legales e institucionales específicos de cada Estado, así como sus intereses y políticas prevalecientes. Esto representa un desafío para el análisis, en particular porque en algunos Estados existen leyes que no estipulan solo una forma de abordar casos de situaciones migratorias excepcionales, como los que se presentan cuando ocurren desastres, sino más bien una amplia variedad de mecanismos distintos y superpuestos.

Además de la característica compartida de la discrecionalidad, todas las medidas analizadas que se adoptan en las Américas tienen en común el reconocimiento importante que *es necesario* tener en cuenta las circunstancias excepcionales, como las que surgen a raíz del impacto de desastres graves. Adicionalmente, existe la creencia igualmente extendida que es necesario distinguir entre estas medidas discrecionales y las que están establecidas como obligación en el derecho de los refugiados. Más allá de estas tendencias generales, para propósitos de análisis se puede identificar por lo menos cuatro enfoques distintos entre esta amplia variedad de leyes y políticas migratorias; cada uno de ellos se abordará en una sección diferente dedicada a su análisis.

Tal como se describirá en esta sección, en general existe la tendencia por parte de los Estados de tratar de

“regularizar” la condición migratoria de las personas afectadas por desastres al tratar de incluirlas en categorías migratorias “regulares”. Por un lado, puede ser que estas personas califiquen legítimamente para ingresar al país o permanecer en él sobre esta base; por lo general, se da una marcada preferencia a esta opción, por encima de las categorías migratorias “excepcionales”. Y por otro lado, en los casos donde la persona puede no cumplir los requisitos, a veces los Estados ejercen cierta flexibilidad en cuanto a los criterios de elegibilidad para permitir que la persona se beneficie de esa categoría migratoria regular. En esta sección se analizan estas tendencias, haciendo referencia, respectivamente, al desplazamiento “transfronterizo” y el desplazamiento “al extranjero”.

De lo contrario, los Estados pueden adoptar medidas excepcionales para abordar los aspectos migratorios de un desastre. Tal como se analiza en la **sección 6**, algunas medidas excepcionales están fundamentadas en un enfoque basado en las condiciones generales que existen en el país de origen. A diferencia de esto, tal como se analiza en la **sección 7**, otras medidas se basan en un enfoque más individualizado para la situación particular de cada extranjero que puede verse afectado por circunstancias excepcionales. Y finalmente, en la **sección 8** se consideran las respuestas de índole legal a la situación de extranjeros afectados por un desastre en el territorio de un tercer Estado donde se encuentran.

5.1 LEYES MIGRATORIAS “REGULARES” Y DESPLAZAMIENTO “TRANSFRONTERIZO”

En las Américas, los desastres repentinos a veces provocan movimientos de personas localizados, a través de una frontera internacional entre países vecinos. Muchas veces estos movimientos ocurren durante períodos cortos de tiempo, a medida que los extranjeros buscan protección temporal de los efectos del desastre del otro lado de la frontera.¹⁷⁹ Al menos en los países identificados en este estudio que reconocen la llegada de este tipo de movimientos de personas repentinos, para dar respuesta los gobiernos suelen evitar la aplicación de medidas migratorias especiales como las que están basadas en la protección temporal o el ingreso y estadía por razones humanitarias.

En lugar de ello, en la medida en que los extranjeros ingresan por pasos fronterizos regulares, usualmente este cruce de fronteras de corto plazo parece ocurrir bajo reglas que permiten a los ciudadanos del otro país ingresar al territorio del país vecino. Estas reglas pueden ser específicas para las respectivas zonas fronterizas, y su propósito es facilitar el intercambio social normal entre las poblaciones divididas por una frontera internacional. Por ejemplo, tal es el caso para los migrantes de las zonas fronterizas del norte de Guatemala que ingresan a **México** para capear tormentas tropicales e incluso inundaciones, y cuyo ingreso cotidiano a las zonas fronterizas de México está permitido a través de la tarjeta de visitante trabajador fronterizo, que portan muchos guatemaltecos que viven en la región de la frontera norte del país.¹⁸⁰

En otros lados, las reglas que facilitan el ingreso de estas poblaciones fronterizas no se basan en la situación especial de éstas, sino que se derivan de acuerdos entre los respectivos países cuyo propósito es permitir a todos sus ciudadanos ingresar al territorio del otro país con un mínimo de trámites. Estos acuerdos pueden ser de carácter regional, como en el caso del esquema de libre movilidad denominado CA-4, instituido entre **El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua**, que permite el ingreso sin pasaporte ni visa. Como alternativa, los acuerdos pueden ser de carácter bilateral, como los que **Costa Rica** ha negociado con todos los demás Estados centroamericanos (excepto Nicaragua), que permiten el ingreso sin necesidad de visa. Ambos esquemas han facilitado el movimiento transfronterizo en situaciones de desastres naturales repentinos.

5.2 LEYES MIGRATORIAS “REGULARES” Y DESPLAZAMIENTO “AL EXTRANJERO”

La ocurrencia de un desastre natural repentino en el extranjero atrae una respuesta humanitaria generosa de muchos Estados de las Américas. Esto no solo incluye el envío de asistencia de socorro a la zona donde ocurrió el desastre sino además, muchas veces significa que se adopta una actitud más indulgente con respecto a la migración y los ciudadanos del país afectado en la aplicación de leyes y políticas de inmigración. De hecho, los Estados de la región tienen interés en utilizar las opciones de inmigración “regular” como una herramienta para responder al impacto de los desastres que ocurren en el extranjero, y se favorece la aplicación flexible de estos procedimientos regulares. Por consiguiente, las razones más “excepcionales” para el ingreso o estadía, como las disposiciones de protección temporal o ingreso por razones humanitarias, suelen tener una función paralela o incluso complementaria. Es posible identificar dos modalidades principales de esta dinámica.

En primer lugar, en la región con frecuencia los funcionarios públicos enfrentan casos de extranjeros individuales cuya estadía en el país es afectada por un desastre natural grave que ocurrió en el extranjero; por lo general, se trata de personas que tienen probabilidades de ser expulsadas del territorio nacional de manera inminente, en algunos casos porque su condición migratoria en ese país es irregular. Sin embargo, aunque las leyes de muchos de estos mismos Estados estipulan disposiciones para el ingreso o estadía por razones humanitarias, en algunos de ellos (y en otros que no cuentan con disposiciones “humanitarias”) existe la tendencia de averiguar primero si la situación individual del extranjero se podría regularizar a través de la aplicación de alternativas de inmigración más “regulares”.

Esta tendencia parece ser particularmente marcada en los Estados que cuentan con leyes modernas “orientadas hacia los migrantes”; por ejemplo, tal es el caso en **Costa Rica**, donde se identificó a numerosos nicaragüenses en condición migratoria irregular que habían sufrido personalmente las consecuencias de un desastre que ocurrió en su país de origen en 2010. Sin embargo, en vez de sencillamente aplicar la disposición de estadía por razones “humanitarias”, primero las autoridades de inmigración estudiaron cuidadosamente el perfil migratorio de cada persona y lograron clasificar bajo una categoría migratoria “regular” a todas las personas que necesitaban permanecer en el país, sobre la base

¹⁷⁹ Ver arriba.

¹⁸⁰ Esta condición migratoria es establecida por la Ley de Migración (México), publicada en el Diario Oficial el 25 de mayo de 2011, última enmienda realizada el 7 de junio de 2013, Artículo 52(IV) y que se rige según el Reglamento de la Ley de Migración (México), publicado en el Diario Oficial el 28 de septiembre de 2012, ver sobre todo los Artículos 134-136 y 155.

de lazos familiares u otros vínculos con Costa Rica. En varios casos, el acceso a estas categorías migratorias se facilitó porque se ejerció cierta flexibilidad al aplicar los criterios fundamentales; por ejemplo, aceptar como suficiente a un familiar más lejano de lo usual. Además, se exoneró a estas personas del requisito, establecido en los procedimientos, de que deben salir del país para realizar su solicitud.

La preferencia por este tipo de enfoque parece estar basada en la percepción que estas categorías migratorias “regulares” ofrecen mayores beneficios y estabilidad a los extranjeros (especialmente los que se encuentran en una situación potencialmente vulnerable) de lo que ofrecen las disposiciones puramente humanitarias.¹⁸¹ Sin duda, este incentivo es mayor en los Estados cuyas leyes no incluyen disposiciones explícitas para la protección por razones humanitarias que no sea el asilo. Un buen ejemplo de esto es **Colombia**, donde al parecer las autoridades brindaron asistencia a numerosos haitianos que llegaron a territorio colombiano después del terremoto, para ayudarles a regularizar su condición migratoria a través del uso de mecanismos migratorios de trabajo y estudios. En estas situaciones, el uso de la discrecionalidad inherente para aplicar los requisitos pertinentes de manera flexible es una alternativa importante.

En segundo lugar, sobre todo en los casos donde el Estado recibe a una importante comunidad expatriada de un país afectado por un desastre, muchas veces los funcionarios públicos se encuentran presionados para facilitar el ingreso de nuevos migrantes, además de permitir que los extranjeros que ya se encuentran en el país sigan permaneciendo allí. Los países de las Américas que cuentan con los marcos más desarrollados para abordar ambas situaciones de manera simultánea son **Canadá** y los **Estados Unidos**. Ambos ilustran la tendencia más general de facilitar el ingreso y estadía de “migrantes por desastres” a través de la aplicación de categorías migratorias “regulares” junto al uso de categorías “humanitarias”. Asimismo, las medidas concretas que aplica cada Estado se detallan mucho más en las leyes y/o políticas de estos países que en otros lugares de la región.

En el caso de **Canadá**, el gobierno ha ordenado que hay que tomar “medidas especiales” para dar respuesta a ciertos desastres graves que han ocurrido en las Américas y en otros lados; entre ellos, el terremoto de Turquía de 1998, el tsunami de Asia de 2004, el terremoto de Haití de 2010 y el tifón Haiyan que afectó a Filipinas en 2013. Estas medidas, que tienen una vigencia de seis meses o por un período indefinido, se tomaron rápidamente a través del uso de boletines de políticas que se emplean para dar instrucciones puntuales o urgentes a los funcionarios de Ciudadanía e Inmigración de Canadá (CIC).¹⁸² Sin embargo, en última instancia las medidas de políticas se basan en las facultades discrecionales dictadas por la ley, que permiten tomar en cuenta consideraciones de índole humanitaria al tomar decisiones y formular políticas migratorias.¹⁸³

Las medidas especiales que se adoptan en Canadá se limitan a los solicitantes que se identifican a sí mismos como afectados por el desastre. Este vínculo individual al desastre se formula en términos que difieren levemente en los diferentes boletines de políticas para diferentes emergencias; por ejemplo, personas afectadas directa y considerablemente por el terremoto de Haití,¹⁸⁴ personas que fueron y siguen siendo afectadas gravemente por el tsunami de Asia a nivel personal,¹⁸⁵ y personas afectadas considerablemente por el tifón Haiyan a nivel personal.¹⁸⁶ En este último caso, en los documentos explicativos se detalló que esto significa que la persona perdió a familiares, bienes y/o su sustento a causa del tifón Haiyan.¹⁸⁷ Por consiguiente, el beneficio de las medidas especiales descritas abajo se limita a las personas que pueden demostrar este vínculo.

Las “medidas especiales” que se adoptan en Canadá, se basan principalmente en la tramitación acelerada de las solicitudes existentes (y muchas veces, las nuevas) de patrocinio o residencia permanente bajo la clase de familia, presentadas por personas con familiares cercanos que viven en Canadá.¹⁸⁸ Esta tramitación acelerada también se aplica ocasionalmente a otras categorías. En el caso de Haití, esto incluyó solicitudes de: certificados de ciudadanía, prórrogas de la condición de residente

¹⁸¹ Ver abajo para obtener información sobre el alcance de las disposiciones de tipo humanitario.

¹⁸² E. Omeziri y C. Gore, “Temporary Measures: Canadian Refugee Policy and Environmental Migration” (2014) 29 *Refuge* 43, 48.

¹⁸³ Estas políticas usualmente se desarrollan bajo la sección 25 de la Ley de Inmigración y Protección de Refugiados (Canadá); en este caso, concretamente la sección 25.2. Igualmente, esta sección constituye la base sobre la cual se puede autorizar el ingreso o estadía por razones excepcionales en casos individuales (ver más adelante).

¹⁸⁴ Ministerio de Ciudadanía e Inmigración (Canadá), “Special Measures in Response to the Earthquake in Haiti”, boletín operativo No. 179 (5 de marzo de 2010).

¹⁸⁵ Ministerio de Ciudadanía e Inmigración (Canadá), “Fact Sheet: Citizenship and Immigration Response to Asian Tsunami” (6 de enero de 2005).

¹⁸⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo (Canadá), “Humanitarian Crisis in the Philippines: Canada’s Response to Typhoon Haiyan”, última enmienda realizada el 5 de noviembre de 2014. <http://goo.gl/re0aZA>.

¹⁸⁷ Ver M. Scott, “Typhoon Haiyan and Immigration to Canada”, *Pilipino Express* (16 de diciembre de 2013) <http://goo.gl/4cF5pl>

¹⁸⁸ Por ejemplo, ver Ministerio de Ciudadanía e Inmigración (Canadá), “Fact Sheet: Citizenship and Immigration Response to Asian Tsunami”; Ministerio de Ciudadanía e Inmigración (Canadá), “Special Measures in Response to the Earthquake in Haiti”, boletín operativo No. 179; Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo (Canadá), “Humanitarian Crisis in the Philippines: Canada’s Response to Typhoon Haiyan”.

temporal dentro de Canadá y permisos de trabajo para las personas que en ese momento no tienen la capacidad de ganarse el sustento en Canadá; adicionalmente, solicitudes en proceso para adoptar a niños provenientes del país afectado. La tramitación acelerada significa que los oficiales de inmigración de Canadá colocan las solicitudes de las personas afectadas al principio de la fila para su revisión.¹⁸⁹

En general, los requisitos formales y de procedimientos para estas solicitudes de inmigración se mantienen.¹⁹⁰ Sin embargo, a veces se han tomado medidas especiales para adaptar uno o más de los requisitos para una categoría particular. Así, por ejemplo, a veces se eliminan los cargos por el procesamiento de solicitudes para ciertos tipos de solicitantes, en reconocimiento del impacto económico del desastre.¹⁹¹ Por razones similares, los haitianos que se encontraban en Canadá y que solicitaban una prórroga u obtención de un permiso de trabajo estuvieron exentos del requisito de obtener un Sondeo sobre el mercado laboral [LMO, por sus siglas en inglés] y tenían derecho a cobertura de salud bajo el Programa Federal de Salud Provisional [IFHP, por sus siglas en inglés].¹⁹² Igualmente, bajo las facultades de inmigración delegadas, la provincia de Quebec adoptó sus propias medidas especiales para permitir el copatrocinio para ciertas solicitudes y ampliar, en varios casos, los criterios de pertenencia a un grupo familiar.¹⁹³

En situaciones de desastres, generalmente las autoridades de inmigración canadienses se comprometen a revisar las solicitudes (sobre todo las de prórroga de estadía presentadas por estudiantes, y a veces otras categorías, como las de visitantes y trabajadores temporales) de modo compasivo y flexible.¹⁹⁴ Según se estipula en la disposición discrecional pertinente de las leyes de inmigración canadienses, los funcionarios pueden exonerar a

los solicitantes de cualquier criterio aplicable o requisito establecido en la ley de inmigración cuando se justifica por consideraciones humanitarias y de compasión.¹⁹⁵ En lugar de clasificar a estas personas bajo una condición migratoria diferente (es decir, una categoría basada en consideraciones puramente humanitarias) al parecer se alienta a los oficiales canadienses a que reconozcan los temas humanitarios a través de la eliminación de algún criterio formal, con el fin de ampliar la condición migratoria regular existente. Adicionalmente, Canadá aceleró la tramitación de las solicitudes de asilo de ciudadanos haitianos que ya estaban en el sistema.

Estados Unidos adopta un enfoque similar al de Canadá, en términos generales, aunque hay cierto debate acerca de si en los Estados Unidos las “medidas de asistencia temporal” reflejan el ejercicio de una discrecionalidad innata por parte de los oficiales de inmigración, en lugar de una facultad particular estipulada en las leyes federales. Sin embargo, las publicaciones indican que tales medidas se basan en una serie de consideraciones humanitarias subyacentes. Estas son, sobre todo, el hecho que las “catástrofes naturales” y otros acontecimientos extremos que están fuera del control del solicitante pueden impedir la capacidad de éste de retornar a casa, según lo había planificado originalmente, que pueden provocar dificultades financieras temporales o que pueden afectar la capacidad del solicitante de mantener su condición migratoria regular durante su estadía en los Estados Unidos.¹⁹⁶ Es evidente que en este caso, el énfasis en lo temporal se refiere a la duración de las medidas de asistencia y no en los resultados de inmigración que pueden generar.¹⁹⁷

A diferencia del ejemplo de Canadá, parece que en los Estados Unidos no se adoptan respuestas especiales coordinadas de políticas para abordar situaciones de

¹⁸⁹ Ministerio de Ciudadanía e Inmigración (Canadá), “Guidelines for Priority Processing in the Event of Disaster Situations”, boletín operativo No. 83 (30 de octubre de 2008).

¹⁹⁰ En algunos casos, debido a temas relacionados con la posibilidad de solicitantes fraudulentos, se introducen requisitos adicionales. Esto ocurrió en el caso de las pruebas de ADN requeridas, como último recurso para demostrar la relación de parentesco para ciertas solicitudes bajo la Clase Familia, en las medidas especiales para ciudadanos haitianos (por ejemplo, ver Ministerio de Ciudadanía e Inmigración (Canadá), “Special Measures for Haiti: Permanent Resident Non-Adoption Cases”, boletín operativo No. 179B (23 de abril de 2010 – actualizado el 29 de junio de 2010).

¹⁹¹ Así ocurrió con los cargos por tramitación de nuevas solicitudes y cargos por solicitudes de residencia permanente estipulados en las medidas especiales para el tsunami de Asia (CIC, “Fact Sheet: Asian Tsunami”) y además, para los ciudadanos haitianos que presentaban su solicitud en Haití y los haitianos que solicitaban un permiso de trabajo en Canadá y que estaban temporalmente desamparados debido a su incapacidad para regresar a Haití (Ministerio de Ciudadanía e Inmigración (Canadá), “Special Measures in Response to the Earthquake in Haiti”, boletín operativo No. 179A (29 de junio de 2010)).

¹⁹² Ministerio de Ciudadanía e Inmigración (Canadá), boletín operativo No. 179.

¹⁹³ Ministerio de Ciudadanía e Inmigración (Canadá), boletín operativo No. 179B.

¹⁹⁴ Por ejemplo, ver Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo (Canadá), “Humanitarian Crisis in the Philippines”.

¹⁹⁵ Ministerio de Ciudadanía e Inmigración (Canadá), boletín operativo No. 179B, referente a la competencia otorgada a los oficiales del CIC bajo la sección 25.1 IRPA (Ley de Inmigración y Protección de Refugiados) (Canadá).

¹⁹⁶ Por ejemplo, ver USCIS, “Special Situations”, última actualización realizada el 27 de noviembre de 2013 <http://www.uscis.gov/humanitarian/special-situations>; y USCIS, “Tips for Foreign Nationals Impacted by Civil Unrest or Natural Disasters”, última actualización realizada el 13 de abril de 2011 <http://goo.gl/3VyGFD>

¹⁹⁷ Ver las medidas enumeradas abajo.

desastres específicas. Más bien, esto depende exclusivamente de que los oficiales del Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos (USCIS, por sus siglas en inglés) actúen a su discreción al responder a cada una de estas situaciones conforme se presenta y que recurran al conjunto general de medidas existentes.¹⁹⁸ Por definición, no existe un requisito formal (como en el caso de Canadá) de que los solicitantes deben estar afectados gravemente por el desastre para poder beneficiarse de las medidas de asistencia temporal, aunque sin duda los oficiales de inmigración individuales toman en cuenta este factor al evaluar las solicitudes de asistencia temporal bajo estos términos. Sin embargo, al igual que en Canadá, es responsabilidad de los extranjeros acercarse a las autoridades y solicitar el beneficio de las medidas de asistencia temporal que estén disponibles para ellos.

Sobre la base de los anuncios que USCIS realiza periódicamente para recordarles a los extranjeros la existencia de las medidas de asistencia temporal, no hay duda que se utilizan para responder principalmente a situaciones de desastres.¹⁹⁹ Algunos de estos desastres ocurrieron en los Estados Unidos pero la mayoría de ellos sucedieron fuera del país²⁰⁰ e incluyeron una gama tan variada de desastres como los siguientes: tormentas tropicales que afectaron el Caribe en 2008; la erupción del volcán en Islandia de 2010; los terremotos de Chile de 2010; la tormenta tropical Agatha que afectó a Guatemala en 2010; los terremotos y tsunami de Japón de 2011; las inundaciones extremas en Centroamérica de 2011; el huracán Sandy, que afectó la región del Caribe en 2012; y el tifón Haiyan que azotó Filipinas en 2013.²⁰¹ El hecho que no es necesario que exista una política específica para poder aplicar estas medidas hace que sean aun más flexibles (pero también *ad hoc*) que la política de medidas especiales de Canadá.

En los Estados Unidos, las medidas de asistencia temporal giran en torno a la tramitación acelerada de las solicitudes de inmigración que incluye, además de las solicitudes por razones familiares, las solicitudes relacionadas con estudios y trabajo. Adicionalmente, hay una amplia disponibilidad de exenciones de cargos, siempre y cuando la situación lo justifique. Otras medidas de las que también se considera que tienen el potencial de beneficiar a los solicitantes afectados por las circunstancias de un desastre incluyen las siguientes: consideración especial para solicitudes de prórroga o cambio de condición migratoria, especialmente cuando la condición migratoria de una persona cambia como resultado directo del desastre; autorizar a estudiantes a trabajar fuera del campus porque el apoyo económico que recibían del extranjero se redujo a causa de un desastre; y consideración especial para personas que no logran presentarse a una entrevista de inmigración o responder a una solicitud de pruebas documentales.²⁰² Evidentemente, todas las medidas se basan en opciones migratorias “regulares” que se han aplicado con tal grado de flexibilidad por razones humanitarias.

Existen ejemplos adicionales de otros lugares de la región, incluso países pequeños con una capacidad relativamente limitada de recibir a migrantes. Por ejemplo, en la isla diminuta de **Dominica**, se redujeron los requisitos para haitianos que solicitaban visa y para permitir que los haitianos que ya se encontraban en el territorio prolongaran su estadía por seis meses más, y a estos últimos también se les exoneró de los cargos correspondientes.²⁰³ De manera similar, en **Antigua y Barbuda** se autorizó una exoneración de visa para permitir a migrantes haitianos documentados que vivían en el territorio traer a sus familiares cercanos para vivir con ellos, siempre y cuando pudieran demostrar que tenían la capacidad económica de mantener a sus familiares.²⁰⁴

¹⁹⁸ Así, en situaciones específicas de desastres naturales como las inundaciones extremas que ocurrieron en Centroamérica en 2011, USCIS sencillamente publica un aviso para recordarles a todos los beneficios de inmigración que están disponibles, según solicitud, para los ciudadanos de los países de esa región que cumplen los requisitos (USCIS, “Relief for Nationals from Central America Stranded in the U.S. Due to Extreme Flooding”, última actualización realizada el 16 de noviembre de 2011 <http://goo.gl/dG8cPg>).

¹⁹⁹ De hecho, la mayoría de los anuncios publicados por USCIS están relacionados con desastres naturales, aunque algunos contienen el elemento de provocados por el hombre (ver <http://goo.gl/kige80>).

²⁰⁰ Ver abajo para conocer las implicaciones de las “medidas de asistencia temporal” en el contexto de desastres naturales en los Estados Unidos.

²⁰¹ Todos los anuncios publicados se pueden ver en <http://goo.gl/kige80>.

²⁰² En general, ver USCIS, “Special Situations”. Para obtener una descripción detallada de cómo se puede aplicar estas medidas en el contexto de un desastre particular, ver USCIS, “USCIS Reminds Chilean Nationals of Immigration Benefits Available: Questions and Answers”, última actualización realizada el 20 de noviembre de 2013 <http://goo.gl/3RWhE9>.

²⁰³ Ver el informe en “Caricom Welcome: Region Relaxes Visa Requirements for Haitian”, *Dominica News Online* (16 de enero de 2010) <http://goo.gl/ros9uo>.

²⁰⁴ Ver el informe en “Antigua Accepting Limited Haitians”, *Caribbean 360* (5 de febrero de 2010) <http://goo.gl/jRSv2S>.

5.3 CONCLUSIONES

En esta sección se plantean varios aspectos importantes. En primer lugar, se demuestra que no hay que subestimar las categorías y herramientas migratorias “regulares” como un método para responder a situaciones excepcionales. Concretamente, se demuestra que los Estados de las Américas se basan considerablemente en el uso de estas categorías y procedimientos para responder a las implicaciones migratorias de los desastres que ocurren en el extranjero. En el caso del desastre de Haití, este enfoque permitió que miles de haitianos recibieran la autorización de ingresar a países como Canadá y los Estados Unidos o permanecer en ellos.

En segundo lugar, en muchos países es evidente que existe cierta discrecionalidad innata o reglamentaria por parte de las autoridades migratorias, que les permite ser flexibles en cuanto a los criterios de elegibilidad cuando las circunstancias lo ameritan. En la práctica, se ha demostrado que los Estados utilizan esta capacidad para facilitar la resolución rápida y efectiva de estos casos, en respuesta a los desastres que ocurren en otros países. Al mismo tiempo, este aspecto humanitario del enfoque se basa en el juicio de las autoridades más que en criterios establecidos, aunque Canadá y los Estados Unidos coinciden considerablemente en cuanto a qué tan gravemente afectada debe estar una persona para calificar para esta consideración discrecional.

En tercer lugar, podríamos reflexionar sobre las categorías de personas que tienen mayores probabilidades de beneficiarse de la aplicación de este enfoque. En general, son las que ya tienen algún vínculo (sea familiar, de trabajo u otro) con el país anfitrión. De conformidad con esto, en este sentido la utilidad general de estas medidas es limitada, ya que habrá extranjeros que ni siquiera pueden cumplir estos criterios mínimos. Además, estas categorías no necesariamente abarcan a los migrantes (u otras personas) más afectados por el desastre.

Este último punto indica que las medidas migratorias excepcionales tienen una función potencialmente importante para responder a estas situaciones. Es precisamente este el tema que se aborda en las tres secciones siguientes.



6. INGRESO Y ESTADÍA TEMPORAL EN LAS LEYES MIGRATORIAS: ENFOQUES GRUPALES PARA ACONTECIMIENTOS EXCEPCIONALES

Junto a la aplicación de medidas migratorias “regulares”, muchos Estados de las Américas responden a la situación de extranjeros provenientes de un país afectado por un desastre a través de la adopción de medidas excepcionales para permitir que estos extranjeros ingresen al territorio nacional o permanezcan temporalmente en el país. Concretamente en relación con situaciones de desastres que tienen un fuerte componente de “desplazamiento al extranjero”, en algunas ocasiones estas medidas han tomado la forma de “medidas grupales”, en el sentido de que se aplican de manera general a los ciudadanos de ese país, con base en las condiciones existentes en el país, en lugar de buscar factores excepcionales para dar respuesta a cada caso individual.²⁰⁵

Para propósitos de este análisis, se puede entender que estas medidas migratorias colectivas se aplican sobre dos bases comunes. La primera adopta la forma de lo que se podría denominar “programas de regularización”. En principio, estos programas se aplican según la nacionalidad y permiten obtener acceso a una condición migratoria; sin embargo, son exclusivamente para los extranjeros que ingresaron al país antes de que ocurriera el desastre (o en una fecha límite adecuadamente cercana). Y la segunda consiste en medidas basadas en la suspensión temporal de la devolución al país afectado, y únicamente impiden la expulsión sin brindar una base sólida para la permanencia. Sin embargo, en principio son aplicables para todos los extranjeros que se encuentran en el país, sin importar en qué fecha llegaron. En la práctica, con frecuencia ambos tipos de medidas excluyen a ciertas personas no deseadas de su ámbito de aplicación. A continuación estudiaremos cada una de estas bases.

6.1 PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN

En las Américas hay varios ejemplos importantes de situaciones donde se han instituido programas de regularización específicamente para responder a un desastre que ocurrió en el extranjero. El enfoque general que se adoptó en estas situaciones tiene muchas similitudes con los programas de regularización de extranjeros en condición migratoria irregular que se aplican periódicamente en los Estados de las Américas y en otros lados. En este sentido, están dirigidos específicamente a autorizar la estadía de los extranjeros (usualmente de los que ya se encuentran en el país y muchas veces, implícitamente, los que no tienen una condición migratoria regular) más que facilitar el ingreso de migrantes nuevos al territorio.

Algunos ejemplos recientes de programas de este tipo instituidos en las Américas son los que ciertos Estados crearon para los ciudadanos haitianos después del

²⁰⁵ Este último enfoque se analizará en la sección siguiente, con énfasis en la aplicación individualizada de categorías especiales humanitarias o de protección temporal.

terremoto, en respuesta a un llamado realizado en enero de 2010 por la organización subregional Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA) para “decretar una amnistía migratoria, que regularice el estatus migratorio de los ciudadanos haitianos residentes en los países del ALBA”.²⁰⁶ Así, en febrero de 2010 **Ecuador** adoptó un decreto presidencial para implementar un “proceso de regularización” para los haitianos que se encontraban en Ecuador.²⁰⁷ Además, las ramas pertinentes del gobierno de Ecuador adoptaron un montón de medidas adicionales para facilitar el proceso.²⁰⁸ Poco tiempo después, en marzo de 2010 **Venezuela** también empezó a realizar un “operativo de regularización” para los haitianos en situación migratoria irregular que vivían en Venezuela, el cual benefició a muchos miles de haitianos irregulares.²⁰⁹

Asimismo, en otros países de las Américas se han ejecutado programas similares en respuesta a los desastres ocurridos en años anteriores. Un excelente ejemplo de esto son las medidas de gran alcance que adoptó **Costa Rica** en 1999 después de la devastación provocada por el huracán Mitch en los países centroamericanos. Mediante estos programas se buscaba dar la oportunidad a ciudadanos de otros países centroamericanos que vivían en Costa Rica de “normalizar” su condición migratoria en términos legales.²¹⁰ Las medidas permitieron la regularización de aproximadamente 150,000 extranjeros, la mayoría de los que eran migrantes irregulares provenientes de Nicaragua.²¹¹ De hecho, al igual que los ejemplos de Ecuador y Venezuela, el programa se adoptó a raíz de un compromiso asumido en un foro regional, en este caso durante la reunión de presidentes centroamericanos que se llevó a cabo en Comalapa, El Salvador, en 1998 para emprender acciones a nivel regional para responder a los efectos del huracán Mitch.²¹² Otros Estados centroamericanos adoptaron programas casi idénticos sobre

esta base, como el que se creó en **Nicaragua**.²¹³ Por otro lado, **Panamá** también creó un programa similar poco tiempo después para regularizar sobre esta misma base a migrantes nicaragüenses que se encontraban en el país desde hacía mucho tiempo.²¹⁴

Otro ejemplo importante de este enfoque es la figura legal de condición de protección temporal (TPS, por sus siglas en inglés) en los **Estados Unidos**. Básicamente, este también es un mecanismo a través del cual el gobierno de ese país puede “regularizar” la condición migratoria de las personas que ya se encuentran en el territorio de los Estados Unidos, pero que provienen de un país afectado por un desastre. Este mecanismo se ha utilizado a tal efecto para los siguientes desastres: la erupción volcánica de Montserrat de 1997; el huracán Mitch que afectó a Honduras y Nicaragua en 1998; los terremotos de 2000 de El Salvador; y el terremoto de 2010 de Haití.²¹⁵ Sin embargo, a diferencia de los otros ejemplos descritos en esta sección, se mostrará que el TPS tiene ciertas características particulares que hacen que sea necesario realizar un análisis más detallado de su forma y aplicación. Por supuesto que una de estas diferencias es el hecho que su creación fue impulsada exclusivamente por procesos políticos a nivel nacional y no por procesos intergubernamentales regionales.

Todos estos programas son de carácter inherentemente discrecional, aunque la forma como esto se establece y se ejerce varía entre los diferentes países. En **Costa Rica**, la medida se basa en una facultad legal discrecional conferida al poder ejecutivo para adoptar medidas excepcionales para regularizar la condición migratoria de extranjeros irregulares.²¹⁶ Por otro lado, los programas de **Ecuador** y **Venezuela** parecen ser el resultado del ejercicio de una discrecionalidad constitucional inherente por parte del poder ejecutivo para designar a clases

²⁰⁶ Alianza Bolivariana para las Américas, Plan para la contribución de los países del ALBA al esfuerzo de reconstrucción de Haití, adoptado durante la reunión de emergencia del Consejo Político del ALBA – TCP, Caracas, 25 de enero de 2010, propuesta 6. Ver más adelante.

²⁰⁷ Decreto No. 248 (Ecuador), 9 de febrero de 2010.

²⁰⁸ Por ejemplo, ver Ministerio de Relaciones Laborales (Ecuador), Acuerdo Ministerial No. 00206, adoptado el 21 de octubre de 2010, disposiciones generales transitorias. Ver también la Ley derogatoria del artículo 38 de la Ley de Migración; y, de exoneración económico-tributaria a favor de los ciudadanos haitianos que ingresaron al Ecuador hasta el 31 de enero de 2010 y se hallan actualmente en situación irregular en el territorio ecuatoriano (Ecuador), adoptada el 6 de abril de 2010, publicada en el Suplemento – Registro Oficial No. 175, 20 de abril de 2010.

²⁰⁹ Reportado por Radio Nacional de Venezuela, “Saime inicia operativo de regularización para ciudadanos haitianos” (12 de marzo de 2010) <http://goo.gl/nmhd6>.

²¹⁰ Decreto No. 27457-G-RE (Costa Rica), 1 de febrero de 1999, decretado el 24 de noviembre de 1998, publicado en La Gaceta No. 239, 9 de diciembre de 1998.

²¹¹ A. Morales Gamboa (editores), “Análisis de los alcances sociales y del impacto del régimen de excepción migratoria para los inmigrantes de origen centroamericano en Costa Rica” (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales 1999) <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/43559.pdf>.

²¹² Ver la sección 3 arriba.

²¹³ Decreto No. 94-98 (Nicaragua), aprobado el 21 de diciembre de 1998; publicado en La Gaceta, No. 4, 7 de enero de 1999.

²¹⁴ Decreto No. 34 (Panamá), aprobado el 5 de febrero de 1999, publicado en La Gaceta Oficial, No. 23731, el 9 de febrero de 1999.

²¹⁵ También se ha utilizado en el contexto de guerras. Para obtener la lista completa de los países miembros y el documento de la condición de protección temporal [TPS, por sus siglas en inglés], ver <http://www.justice.gov/eoir/vll/fedreg/tpsnet.html>.

²¹⁶ Decreto No. 27457-G-RE (Costa Rica), preámbulo, que se refiere a las facultadas conferidas en el Artículo 42-43 de la (hoy derogada) Ley No. 7033, Ley de Migración y Extranjería; publicado en La Gaceta, No. 152, el 13 de agosto de 1987.

particulares de personas como beneficiarios de ciertas categorías migratorias bastante abiertas. A diferencia de esto, el esquema TPS de los **Estados Unidos** confiere un poder fijo (desde 2002) al Secretario del Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés) para otorgar la condición definida de TPS.²¹⁷ No obstante, cualquier decisión que tome el Secretario del Departamento de Seguridad Nacional para designar a un Estado extranjero bajo las reglas del TPS, se toma de modo altamente discrecional.²¹⁸ Por consiguiente, en los cuatro países la decisión de establecer este tipo de programas no está sujeta a revisión.²¹⁹

Sin embargo, en el caso particular del TPS de los Estados Unidos, las leyes nacionales detallan los criterios positivos bajo los cuales el Secretario del Departamento de Seguridad Nacional puede designar a un Estado extranjero (o una parte de éste). La serie de criterios descritos en la sección 244(b)(1)(B) que están expresamente relacionados con situaciones de desastres y que constituyen la base sobre la cual se ha concedido el TPS en las situaciones arriba mencionadas, exigen que el Secretario del Departamento de Seguridad Nacional identifique que:²²⁰

(i) ha ocurrido un terremoto, inundación, sequía, epidemia u otro desastre ambiental en el Estado, que provocó una perturbación sustancial pero temporal en las condiciones de vida en la zona afectada,

(ii) el Estado extranjero no tiene la capacidad, temporalmente, de manejar adecuadamente el retorno de extranjeros que son ciudadanos de este Estado, y

(iii) el Estado extranjero ha presentado oficialmente una solicitud de designación bajo este subpárrafo;...²²¹

Baste con señalar brevemente dos puntos. En primer lugar, el umbral para la designación bajo el inciso (i) requiere la existencia de un desastre muy grave;²²² sin embargo, también se requiere que la perturbación en las condiciones de vida sea “temporal”, en consonancia con el fundamento de la condición de TPS en su conjunto. Ahora bien, si aceptamos que el desplazamiento “al extranjero” es causado principalmente por desastres muy graves que ocurren en países más pobres con una capacidad de respuesta limitada,²²³ entonces existe una paradoja, ya que es poco probable que la perturbación sea temporal.²²⁴ En efecto, así es como ha ocurrido en la práctica y Estados Unidos ha prorrogado las designaciones a la mayoría de estos países año tras año, por la perturbación continuada provocada por un desastre que ocurrió hace muchos años.²²⁵

En segundo lugar, la disposición hace énfasis en la posición del Estado extranjero y sus relaciones con los Estados Unidos, más que en la seguridad de sus ciudadanos.²²⁶ En resumen, la necesidad de que el Estado extranjero presente una solicitud y el enfoque en su capacidad de recibir a las personas retornadas indica que, al igual que los programas de Costa Rica, Ecuador y Venezuela, la disposición se refiere tanto a las relaciones entre los Estados como a la seguridad de las personas retornadas. Sin embargo, es importante señalar que en la práctica las inquietudes humanitarias ocupan un lugar destacado en el análisis que realizan el Departamento de Seguridad Nacional y el Departamento de Estado para determinar si es apropiado conceder una

²¹⁷ Ley de Inmigración y Nacionalidad (Estados Unidos), sección 244(a).

²¹⁸ *Ibíd.*, sección 244(b).

²¹⁹ Por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos, esto se detalla explícitamente en la Ley de Inmigración y Nacionalidad (Estados Unidos), sección 244(b)(5)(A). Sin embargo, la aplicación de una designación de TPS para una persona individual se puede revisar a través de un procedimiento o cuando se afirma la protección por estas razones en procedimientos de expulsión (Ley de Inmigración y Nacionalidad de los Estados Unidos, sección 244(b)(5)(B)).

²²⁰ Los criterios que rigen el conflicto armado como una razón para otorgar la condición de TPS en la ley de Inmigración y Nacionalidad (Estados Unidos), 244(b)(1)(A) no nos conciernen aquí. No obstante, es importante señalar que, si bien ningún país designado para TPS basado en la sección del INA 244 (b) (1) (B) (EE.UU.) [desastre ambiental] se ha re clasificado, varios países han sido re clasificados por otros motivos. En este sentido, Liberia, Sudán del Sur y Siria pueden todos ser considerados como países que sufren conflictos armados, pero todos fueron reclasificados bajo la sección 244 (b) (1) (C) del INA (EE.UU.), que se refiere a las condiciones extraordinarias y temporales. Para Sudán del Sur, el “Federal Register Notice” cita factores ambientales (sequías [e inundaciones]) como una de las razones de la nueva re clasificación.

²²¹ Ley de Inmigración y Nacionalidad (Estados Unidos), sección 244(b)(1)(B).

²²² Ver más adelante.

²²³ Ver la sección anterior.

²²⁴ Para conocer un análisis del tema de lo temporal de las medidas (y los desafíos que esto puede generar) en relación con el caso de Montserrat, ver J. McAdam, *Climate Change, Forced Migration and International Law* (OUP 2012).

²²⁵ La “excepción” es Montserrat, donde la condición TPS “solo” duró siete años y finalizó en 2004 (para conocer el aspecto político de este caso, ver McAdam, *Climate Change*). A la fecha, todos los demás casos de la condición de TPS designada sobre la base de desastres naturales continúan vigentes, y la duración de esta condición “temporal” para diferentes países es como sigue: Haití – cinco años; El Salvador – trece años; Nicaragua y Honduras – quince años.

²²⁶ Comparar con los demás criterios estipulados en la Ley de Inmigración y Nacionalidad, (Estados Unidos), secciones 244(b)(1)(A) y 244(b)(1)(C)

designación. No obstante, la redacción de TPS, en su sección 244(b)(1)(B), indica que los temas de seguridad que surgen a raíz de un desastre (especialmente en los casos donde el Estado extranjero no solicita TPS) se podrían abordar de manera más apropiada bajo los criterios descritos en la sección 244(b)(1)(C) de TPS sobre condiciones extraordinarias y temporales que impiden un retorno seguro.²²⁷

Una característica común crucial de los diferentes programas analizados en este estudio es la forma como describen a los beneficiarios previstos. Esto se define principalmente sobre la base general de si una persona tiene la nacionalidad de un país afectado por un desastre, y no por referencia a consideraciones humanitarias más individualizadas para cada caso particular.²²⁸ Esto no indica que bajo cualquiera de los programas automáticamente se otorgue beneficios a personas de esa nacionalidad que cumplen con los demás criterios secundarios pertinentes sino sencillamente, que la protección ofrecida se define de manera intrínsecamente colectiva y no individual. De hecho, todos los programas expresan el requisito de procedimiento que especifica que, para que los posibles beneficiarios puedan ser considerados para obtener los beneficios del programa, deben presentar una solicitud a las autoridades pertinentes dentro de un período de tiempo que puede especificarse o quedar abierto.²²⁹

Adicionalmente, todos los programas están estructurados a manera de ser aplicables únicamente para personas de la nacionalidad en cuestión que habían vivido en el país antes de una fecha establecida, que por lo general es poco antes de que ocurriera el desastre en el extranjero. Así, el programa de **Costa Rica** se limitaba a ciudadanos centroamericanos que “actualmente residen en el país y que ingresaron antes del 9 de noviembre de 1998”,²³⁰ que es la fecha de la reunión realizada en Comalapa y más o menos cuatro días después de que pasara el huracán Mitch. Por otro lado, los programas de **Ecuador** y **Venezuela** únicamente incluían a ciudadanos haitianos que se encontraban en

estos países y que habían ingresado a más tardar el 31 de enero de 2010 y el 12 de enero de 2010, respectivamente,²³¹ y el terremoto ocurrió el 12 de enero de 2010. Por lo tanto, en general estas medidas de regularización no son aplicables para las personas que huyeron del país a causa del desastre sino para los haitianos que ya se encontraban en el país anfitrión y cuyo retorno podía generar complicaciones, dada la situación de su país de origen. Por consiguiente, en estos casos el Estado ya conoce el número aproximado de personas a quienes atenderá.

Lo mismo es válido para la condición de TPS en los **Estados Unidos**, la cual, en caso de desastres, por lo general se limita a los ciudadanos de los Estados extranjeros designados que han vivido de manera continua en los Estados Unidos desde la fecha de designación,²³² es decir, usualmente la fecha en que ocurrió el desastre.²³³ Una instancia importante en el que este enfoque general se desvió es el caso de Haití, que fue designado inicialmente sobre la base de las “condiciones extraordinarias y temporales” bajo la sección 244 (b) (1) (C) sólo cuatro días después del terremoto. Sin embargo, las autoridades pertinentes re-clasificó Haití por los mismos motivos, a mediados de 2011 para ofrecer acceso a TPS a los haitianos que habían residido en los Estados Unidos de forma continua desde una fecha antes de *un año después* del terremoto.²³⁴ Esta medida respondió a la necesidad específica de conceder algún tipo de condición migratoria a los ciudadanos haitianos a quienes Estados Unidos había admitido por razones de emergencia después del terremoto debido al empeoramiento de las condiciones causadas en parte por un brote de cólera y que aún permanecían en el país, sin poder retornar a Haití de forma segura.²³⁵

Además del plazo de prescripción y los requisitos de nacionalidad, estos programas están sujetos a considerables limitaciones adicionales con respecto a la elegibilidad, siendo la mayoría de ellas de carácter general. Así, los programas de **Costa Rica** y **Venezuela** se limitaban a los extranjeros que en ese momento vivían en el país

²²⁷ Ley de Inmigración y Nacionalidad (Estados Unidos) sección 244(b)(1)(C). Sin embargo, cabe notar que esta disposición también estipula que el Departamento de Seguridad Nacional debe asegurar que el hecho de permitir a los extranjeros que permanezcan temporalmente en los Estados Unidos no sea contrario a los intereses nacionales de los Estados Unidos.

²²⁸ Cabe señalar que el programa de regularización de Costa Rica se formuló a manera de ser aplicable para personas de más de una nacionalidad y que en este sentido, su alcance fue definido como “todos los ciudadanos centroamericanos” (Decreto No. 27457-G-RE (Costa Rica), Artículo 1).

²²⁹ Por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos se especifica que el período de registro determinado por el Secretario del Departamento de Seguridad Nacional no debe ser menor de 180 días (Ley de Inmigración y Nacionalidad (Estados Unidos), sección 244(c)(A)(iv)). En el caso de Costa Rica, se determinó un período de registro de seis meses (Decreto No. 27457-G-RE (Costa Rica), Artículo 2).

²³⁰ Decreto No. 27457-G-RE (Costa Rica), Artículo 2.

²³¹ Ver el Decreto No. 248 (Ecuador), Artículo 1; para Venezuela, ver Radio Nacional de Venezuela, “Saime inicia operativo de regularización”.

²³² Ley de Inmigración y Nacionalidad (Estados Unidos), sección 244(c)(1)(A)(i)-(ii).

²³³ Por ejemplo, ver “Designation of Haiti for Temporary Protected Status” de USCIS (Departamento de Seguridad Nacional), Registro Federal, vol. 75, No. 13, 21 de enero de 2010.

²³⁴ USCIS, “Extension and Redesignation of Haiti for Temporary Protected Status”, Registro Federal, vol. 76, No. 97, 13 de mayo de 2011.

²³⁵ *Ibid.*

de forma irregular.²³⁶ El programa de **Ecuador** estipulaba que se podían beneficiar no solo las personas en condición migratoria irregular que vivían en el país sino además, los migrantes regulares que deseaban cambiar su categoría migratoria.²³⁷ En cambio, en los Estados Unidos las leyes estipulan expresamente que los solicitantes que han sido condenados por ciertas formas de actividades criminales o que constituyen otro tipo de riesgo para la seguridad nacional, no tienen derecho a beneficiarse de TPS.²³⁸ Los otros programas estipulan limitaciones similares, sobre la base de disposiciones específicas o prohibiciones más generales para la inclusión en las categorías migratorias pertinentes.²³⁹

Cada uno de los cuatro programas está concebido a manera de proporcionar una forma de estadía “temporal” en el país. Sin embargo, hay diferencias en cuanto a lo que esto significa en cada contexto. En el caso de **Costa Rica**, los beneficiarios del programa de regularización obtenían un documento de residencia temporal que inicialmente se renovaba cada año (y posteriormente, cada dos años) y que les permitía trabajar en Costa Rica.²⁴⁰ En **Ecuador**, los beneficiarios del programa para haitianos obtenían una visa “temporal” de no inmigrante, de una vigencia de cinco años, que les permitía trabajar en Ecuador y entrar y salir del país y además, les brindaba la posibilidad de legalizar la condición migratoria de los cónyuges o hijos menores de edad que habían ingresado a Ecuador después del 31 de enero de 2010 y antes del 30 de junio de 2010.²⁴¹ Por otro lado, en **Venezuela**, los beneficiarios haitianos obtenían una “visa de transeúnte social” que les permitía obtener un documento de iden-

idad, trabajar en Venezuela y entrar y salir del país.²⁴² Asimismo, se condonaron las sanciones por ingresar al territorio de manera ilegal, como asunto de leyes o políticas.²⁴³ Estos tres países otorgaban a los beneficiarios una condición temporal pero “regular” que permitía a las personas cambiar de condición migratoria por cambios en las circunstancias familiares o laborales.

A diferencia de esto, la condición de TPS se creó especialmente como una condición excepcional y constituye una cierta anomalía aun dentro del margo más general de las leyes migratorias de los **Estados Unidos**. Las ventajas son que brinda protección contra la deportación y autoriza a los beneficiarios a trabajar.²⁴⁴ Además, los beneficiarios pueden solicitar un permiso de viaje adelantado bajo palabra, que les permite viajar fuera de los Estados Unidos y luego ser readmitidos.²⁴⁵ Sin embargo, aunque para la condición de TPS el tiempo no se cuenta como “presencia ilegal” para solicitudes de inmigración subsiguientes,²⁴⁶ el gobierno de los Estados Unidos considera que la condición TPS no constituye una admisión o permiso adelantado bajo palabra para propósitos de cambiar la condición a la categoría de inmigrante de residente permanente legal.²⁴⁷ Por consiguiente, los beneficiarios de TPS están limitados a una condición de corto plazo para la cual deben volver a registrarse periódicamente, que no pueden cambiar y con la que no pueden patrocinar a familiares para que inmigren a los Estados Unidos²⁴⁸ ni tienen acceso la mayoría de los beneficios federales.²⁴⁹ Por lo tanto, su situación legal está caracterizada por un cierto grado de incertidumbre a largo plazo.

²³⁶ Decreto No. 27457-G-RE (Costa Rica), Artículo 1; para Venezuela, ver Radio Nacional de Venezuela, “Saime inicia operativo de regularización”.

²³⁷ Decreto No. 248 (Ecuador), Artículo 1.

²³⁸ Ver los subpárrafos pertinentes de la Ley de Inmigración y Nacionalidad (Estados Unidos), sección 244(c)(2).

²³⁹ Por ejemplo, en el caso de Costa Rica, se estipulaba específicamente que los solicitantes debían presentar un certificado de antecedentes penales para los diez años anteriores (Reforma al nuevo reglamento del Régimen de Excepción 1999 (Costa Rica), 24 de septiembre de 2003, publicado en La Gaceta No. 218, 12 de noviembre de 2003). En cambio, bajo el programa ecuatoriano solo debían cumplir con los requisitos legales generales para tener derecho a obtener el tipo de visa correspondiente (Decreto No. 248 (Ecuador), Artículo 2).

²⁴⁰ Ver el Decreto No. 32638 (Costa Rica), 6 de septiembre de 2005.

²⁴¹ Decreto No. 248 (Ecuador), Artículos 2 y 4; Ministerio de Relaciones Laborales (Ecuador), Acuerdo Ministerial No. 00206, disposición general transitoria segunda.

²⁴² Ver Radio Nacional de Venezuela, “Saime inicia operativo de regularización” y además, el informe en Correo del Orinoco, “Saime inició regularización de documentos para ciudadanos haitianos” (14 de marzo de 2010).

²⁴³ Por ejemplo, en el caso de Ecuador, ver la Ley derogatoria del artículo 38 de la Ley de Migración; y de exoneración económico-tributaria a favor de los ciudadanos haitianos que ingresaron al Ecuador hasta el 31 de enero de 2010 y se hallan actualmente en situación irregular en el territorio ecuatoriano (Ecuador).

²⁴⁴ Ley de Inmigración y Nacionalidad (Estados Unidos), sección 244(a).

²⁴⁵ Ley de Inmigración y Nacionalidad (Estados Unidos), sección 244(f).

²⁴⁶ Ley de Inmigración y Nacionalidad (Estados Unidos), sección 244(f).

²⁴⁷ Esto es regido por la Ley de Inmigración y Nacionalidad (Estados Unidos), sección 245(a). Además, no se puede promulgar una ley para permitir a los beneficiarios de TPS que cambien su condición migratoria a la de residente permanente legal, a no ser que una súper mayoría de tres quintas partes del Senado lo apruebe (Ley de Inmigración y Nacionalidad (Estados Unidos), sección 244(h)). Para conocer comentarios adicionales, ver Bergeron, 2014, pág. 32.

²⁴⁸ Ley de Inmigración y Nacionalidad (Estados Unidos), sección 203(a).

²⁴⁹ Bergeron, 2014, pág. 32.

6.2 SUSPENSIÓN TEMPORAL DE EXPULSIONES

Los programas de regularización arriba estudiados están dirigidos principalmente a la regularización de la estada de extranjeros que se encontraban en el respectivo país en el momento cuando ocurrió el desastre en su país de nacionalidad. Sin embargo, existe un conjunto separado de medidas que se aplican en los Estados de las Américas, las cuales están relacionadas con la suspensión temporal de la expulsión hacia un país afectado por un desastre. Estas medidas también se aplican sobre la base general de los criterios de nacionalidad; sin embargo, se caracterizan por dos diferencias principales: en primer lugar, son aplicables para los ciudadanos del país afectado sin importar si ingresaron al país anfitrión antes o después de que ocurriera el desastre; y en segundo lugar, generalmente no incluyen el acceso a categorías migratorias específicas sino más bien constituyen un acto pragmático de desistimiento de la expulsión. Por razones obvias, estas medidas se aplican principalmente en los países que manejan programas importantes de expulsión de extranjeros irregulares.

En **Canadá**, las leyes migratorias otorgan al ministro pertinente la autoridad de suspender (o reinstaurar) temporalmente la expulsión, según los cambios en las condiciones que existen en un Estado extranjero. Esta autoridad es discrecional pero los reglamentos estipulan criterios según los cuales se puede ejercer esta autoridad.²⁵⁰ Éstos especifican que se puede dictar la suspensión de las órdenes de expulsión con respecto a un país o lugar si las circunstancias en ese lugar constituyen un riesgo generalizado para toda la población civil como resultado de ciertas situaciones.²⁵¹ Adicionalmente, los desastres se consideran claramente como desastres ambientales que provocan una sustancial perturbación temporal en las condiciones de vida,²⁵² e incluyen el conflicto armado y cualquier situación que es temporal y generalizada.²⁵³ La suspensión de las expulsiones sigue vigente hasta que el ministro la cancele partiendo de la base que las circunstancias ya no constituyen un riesgo generalizado.²⁵⁴

Por cuestión de principios, las decisiones sobre la suspensión y reanudación de las expulsiones implican un proceso de consulta con otros departamentos del

gobierno, ACNUR e incluso organizaciones no gubernamentales.²⁵⁵ El enfoque general de la medida significa que no reemplaza mecanismos de protección que sirven para evaluar los riesgos para cada caso individual.²⁵⁶ Sin embargo, hay ciertas categorías de personas que se consideran inadmisibles y que no tienen derecho a beneficiarse de la suspensión de las expulsiones, principalmente por razones de seguridad nacional, violaciones de los derechos humanos y crimen organizado.²⁵⁷ De lo contrario, los ciudadanos del país que se benefician de la condición de Suspensión Temporal de los Retornos (STR) califican para solicitar un permiso de trabajo o estudios mientras siga vigente la medida, aunque no se les otorga una condición migratoria formal.²⁵⁸

Cuando ocurrió el terremoto en Haití en 2010, Canadá contaba con una suspensión temporal de la expulsión de haitianos que había estado vigente desde 2004 y que se basaba en las condiciones generales humanitarias y de seguridad que se vivían en ese país. Sobre esta base, en general los haitianos que ya se encontraban en Canadá y que se vieron afectados por el terremoto no estaban sujetos a la expulsión. De hecho, dada la magnitud de la catástrofe Canadá incluso suspendió la expulsión hacia Haití de personas inadmisibles (por ejemplo, los casos relacionados con seguridad nacional o crímenes graves) durante un período breve de tiempo. A la fecha, esta medida general sigue vigente; sin embargo, el carácter abierto de la medida, junto a la ausencia de una condición migratoria claramente definida, significa que la situación legal de muchos beneficiarios de esta medida permanece indefinida por períodos largos de tiempo, a pesar de que efectivamente se han asentado en Canadá.

Las expulsiones a Haití también fueron suspendidas por varios otros Estados de manera más discrecional. Esto ocurrió en los **Estados Unidos**, aunque aparentemente no bajo sus procedimientos normales de prolongación de salida voluntaria (Extended Voluntary Departure) o salida forzada diferida (Deferred Enforced Departure). Además, Estados Unidos amplió el beneficio de esta medida para incluir a las personas que normalmente no cumplen con los requisitos, entre ellas las que tienen antecedentes penales graves. La suspensión sigue vigente y las expulsiones únicamente se han reinstaurado como medida disuasiva para los haitianos que llegan por una ruta marina particularmente peligrosa. Por otro lado, **México** también se comprometió a no expulsar a

²⁵⁰ Reglamento de Inmigración y Protección de Refugiados (Canadá) (SOR/2002-227), 11 de junio de 2002, Reglamento 230.

²⁵¹ *Ibid.*, Reglamento 230(1).

²⁵² *Ibid.*, Reglamento 230(1)(b).

²⁵³ *Ibid.*, Reglamento 230(1)(a) y (c).

²⁵⁴ *Ibid.*, Reglamento 230(2).

²⁵⁵ Ciudadanía e Inmigración de Canadá, Manual ENF 10: Expulsiones, 31 de marzo de 2010, parte 13.3.

²⁵⁶ *Ibid.*, parte 13.4

²⁵⁷ Reglamento de Inmigración y Protección de Refugiados (Canadá), Reglamento 230(3)

²⁵⁸ Ciudadanía e Inmigración de Canadá, Manual ENF 10: Expulsiones, parte 13.3.

ciudadanos haitianos durante cierto período de tiempo después del desastre. Adicionalmente, en varias islas del Caribe se adoptó el mismo enfoque; éstas incluyen a las **Bahamas, Jamaica y el territorio británico de ultramar de Islas Turcas y Caicos**. La **República Dominicana** también suspendió temporalmente la expulsión de haitianos que habían ingresado al país de forma ilegal.²⁵⁹

Finalmente, es importante señalar que en las Américas el uso de esta medida ha sido influenciado por procesos regionales tales como los llamamientos por una suspensión temporal de expulsiones, realizados por agencias internacionales después del terremoto de Haití. Por ejemplo, en febrero de 2010 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) hicieron un llamamiento conjunto de emergencia a los países para que suspendieran todas las expulsiones a Haití por la crisis humanitaria que se vivía en ese país y hasta que estas personas pudieran retornar de forma segura y sostenible.²⁶⁰

6.3 CONCLUSIONES

Se puede obtener diversas conclusiones importantes de esta sección. En primer lugar, aunque el uso de herramientas migratorias “regulares” puede conducir a un permiso de residencia temporal y permanente,²⁶¹ a través de las medidas excepcionales aquí descritas se otorga, a lo sumo, un permiso de residencia temporal. O sea que estas medidas se fundamentan en la percepción optimista de que la necesidad de permanecer en el país específicamente a causa de un desastre natural es temporal, al menos en primera instancia. Además, en general las medidas excepcionales descritas en esta sección se aplican sobre la base de la nacionalidad, más que por una decisión de inclusión basada en factores excepcionales que caracterizan a cada caso individual.

En segundo lugar, hay una clara diferencia entre el alcance de *ratione personae* y *ratione materiae* de las dos medidas excepcionales grupales. Las medidas de regularización buscan otorgar una condición migratoria regular a los ciudadanos del país afectado que ya se encontraban en el territorio en el momento cuando ocurrió el desastre. En cambio, la suspensión temporal de las expulsiones se amplía para incluir a todos los ciudadanos del país afectado, sin importar en qué fecha llegaron al territorio del país anfitrión. Sin embargo, en ambas medidas se excluye a ciertas personas indeseadas.

En tercer lugar, al menos en las Américas, estas diferencias en el alcance pueden estar relacionadas con los diferentes fundamentos de cada medida. Cabe destacar que los programas de regularización se implementan a solicitud del Estado afectado y parecen estar dirigidos principalmente a aliviar una parte de la carga de éste con respecto a sus ciudadanos en situaciones de crisis. Por lo tanto, es apropiado responder de manera generosa a través de la regularización, en consideración de las relaciones internacionales. A diferencia de esto, la suspensión de expulsiones se basa en un conjunto de inquietudes humanitarias y pragmáticas más unilaterales acerca de la seguridad y viabilidad de las expulsiones; el alcance más general de las medidas *ratione personae* refleja estas inquietudes. Sin embargo, en ausencia de un elemento bilateral, la solución ofrecida constituye una forma decididamente más precaria de “estadía”.

Finalmente, es importante subrayar el carácter altamente discrecional de ambos tipos de medidas grupales que se aplican en las Américas. No existe una obligación de adoptar programas de regularización o suspender temporalmente las expulsiones; a lo sumo, las leyes pertinentes proporcionan una amplia gama de parámetros a las autoridades de alto nivel del poder ejecutivo que son responsables de la toma de decisiones, entre las cuales pueden elegir para ejercer su discrecionalidad positiva. Estos parámetros no se refieren únicamente a la gravedad del desastre sino además, califican a ciertos individuos como no aptos para beneficiarse de las medidas debido a sus características de personas indeseadas.

Evidentemente, ambas formas de medidas grupales pueden aplicarse (y de hecho, se aplican) de modo simultáneo, y también en conjunto con el uso flexible del marco de herramientas migratorias regulares. Sin embargo, la ventaja que tienen en comparación con éste último es que su aplicación positiva para una persona no depende de que esa persona tenga lazos familiares, de empleo u otros vínculos particulares con el Estado anfitrión. Y además, pueden aplicarse junto a medidas estipuladas en las leyes migratorias que están basadas en el ejercicio de discrecionalidad para casos individuales específicos, aunque su uso debería mitigar la necesidad de utilizar extensamente estas últimas medidas.

Ahora pasamos a considerar las medidas excepcionales que los Estados de las Américas pueden aplicar para casos individuales.

²⁵⁹ Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, “Report of the Independent Expert on the Situation of Human Rights in Haiti, Michel Forst, Addendum, Forced Returns of Haitians from Third States”, documento de Naciones Unidas A/HRC/20/35/Add.1 (4 de junio de 2012) 6-7.

²⁶⁰ Citado en *ibíd.*, pág. 3.

²⁶¹ Ver la sección anterior.



7. INGRESO Y ESTADÍA TEMPORAL MEDIANTE LA APLICACIÓN DE LEYES MIGRATORIAS: ENFOQUES INDIVIDUALIZADOS PARA CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES

Un número sorprendentemente alto de países de las Américas cuentan con disposiciones “excepcionales” en sus leyes y políticas nacionales que se pueden utilizar en casos individuales para permitir el ingreso o estadía (más allá de la no expulsión) de extranjeros que no califican como refugiados o migrantes bajo las categorías “regulares”. Estas disposiciones son de gran relevancia para este estudio, ya que con frecuencia se han utilizado como la base legal sobre la cual las autoridades nacionales pertinentes de los países de los Estados de las Américas han autorizado la admisión y más comúnmente, formas temporales de estadía, a extranjeros de países afectados por un desastre.

Usualmente, las disposiciones confieren una amplia discrecionalidad a las autoridades nacionales pertinentes para autorizar la admisión o estadía de personas que no entran en las categorías regulares de protección internacional y migración. En el presente estudio, se mostrará que generalmente esta discrecionalidad adopta dos formas definidas: en una, se requiere explícitamente la identificación de “razones humanitarias”, que pueden estar definidas más detalladamente por las leyes o políticas; y en la otra, tales razones quedan implícitas dentro de una gama más amplia de facultades discrecionales. Ambas formas se han utilizado en los países de la región para abordar casos de desplazamiento “al extranjero” provocado por un desastre repentino, y en esta sección se estudia cada una de ellas más detalladamente. Al final de la sección se consideran las disposiciones adoptadas específicamente para tratar casos individuales en el contexto de desplazamientos “transfronterizos” ocasionados por desastres.

Finalmente, cabe señalar que en este estudio se evita el uso del término “visa humanitaria”, excepto en los casos donde aparece explícitamente en las leyes nacionales de un país (solo para **México** y **Nicaragua**).²⁶² La principal razón por la que es necesario evitar el término “visa humanitaria” es porque en realidad, muchas disposiciones agrupadas bajo este término no ofrecen visas sino un permiso para ingresar o permanecer en el país y en algunos casos, incluso adoptan la forma de exención de visado. El uso del término “visa humanitaria” no solo causa confusión sino además, desvía la atención de las medidas más generales que se aplican (o que pueden aplicarse) para brindar protección temporal por razones humanitarias, entre ellas las que se describen en las secciones anteriores. Finalmente, en el derecho europeo el término “visa humanitaria” tiene un significado específico que es más estrecho que su campo de referencia previsto en las Américas,²⁶³ y esto podría causar más confusión.

²⁶² Ver abajo, sección 7.2.2.

²⁶³ Por ejemplo, ver U. Iben Jensen, *Humanitarian Visas: Option or Obligation?*, estudio elaborado para la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo (Unión Europea 2014).

7.1 AMPLIA DISCRECIONALIDAD

Una forma importante como algunos países de las Américas abordan circunstancias humanitarias excepcionales para los casos que no entran en las reglas normales es a través del ejercicio de una amplia e inherente discrecionalidad por parte de los oficiales de inmigración. En los Estados miembros de la CRM, esto se puede demostrar para **Canadá, El Salvador, Guatemala** y la **República Dominicana**. Además, en las Américas esto se observa de manera más general en **Chile** y **Colombia**. El nivel de elaboración de este concepto varía en las leyes de los diferentes países, al igual que las directrices que estas leyes proporcionan sobre los medios que están disponibles para que los responsables de la toma de decisiones puedan resolver este tipo de casos. Por lo tanto, procederemos a estudiar las diferentes leyes; comenzaremos con las más básicas y menos desarrolladas y seguiremos con las más cerradas y reglamentadas.

En algunos países, el marco de las leyes migratorias no proporciona directrices explícitas sobre el enfoque que las autoridades de inmigración deben adoptar al abordar casos concretos de extranjeros cuya situación migratoria no entra en las reglas normales, sino que requiere consideraciones humanitarias. Los enfoques adoptados en estos contextos podrían parecer particularmente *ad hoc*; por supuesto que esto sencillamente es el resultado de la falta de directrices proporcionadas por las leyes nacionales. Sin embargo, básicamente parten de la misma base de discrecionalidad inherente de las autoridades de inmigración nacionales, que también constituye la base para las disposiciones textuales adoptadas por otros países para regular situaciones migratorias que requieren consideraciones humanitarias.

Un ejemplo positivo importante de este enfoque en el contexto de desastres es el de la **República Dominicana** después del terremoto de Haití. Además de adoptar efectivamente un programa *de facto* para autorizar el ingreso a ciertas categorías de haitianos inmediatamente después del desastre,²⁶⁴ en los meses subsiguientes las autoridades de la República Dominicana concedieron numerosas “visas humanitarias” a ciudadanos haitianos.²⁶⁵ Estas visas se otorgaron a los familiares de personas que habían sufrido lesiones en el terremoto y que se estaban recuperando y recibiendo atención médica en la República Dominicana, para permitirles cruzar la frontera de ida y regreso para visitar a sus familiares y también cumplir con sus compromisos en Haití. La visa se otorgaba como una visa múltiple de un año de vigencia, concedida por razones humanitarias, aunque en las

leyes nacionales no existe tal figura. Por consiguiente, el consenso general es que la República Dominicana estaba ejerciendo una autoridad intrínseca al crear estas visas para responder a las circunstancias humanitarias especiales de personas individuales.

Colombia es otro país cuyas leyes migratorias nacionales no incluyen directrices específicas para los responsables de la toma de decisiones sobre cómo responder en circunstancias humanitarias especiales. Después del terremoto de Haití, las autoridades colombianas se encontraron frente a un número reducido de migrantes haitianos. A algunos de ellos se les incluyó en categorías migratorias regulares tales como la estadia como estudiantes; sin embargo, otros casos individuales de personas que habían presentado solicitudes de asilo presentaban un mayor desafío, ya que Colombia consideraba que estos solicitantes no cumplían los criterios legales para obtener la condición de refugiado según lo estipulado en la ley. Por lo tanto, Colombia creó la curiosa figura extralegal de “refugiado por razones humanitarias” como un medio para regularizar la situación de estas personas. Una vez más, esto representa un ejemplo de un enfoque *ad hoc* basado en el ejercicio de una autoridad inherente para hacer frente a circunstancias humanitarias de peso.

Existe una base legal más firme en los países donde las leyes nacionales por lo menos describen la autoridad de los responsables de la toma de decisiones para adoptar un enfoque especial en los casos donde la situación de la persona lo requiere. En los Estados miembros de la CRM, esto ocurre en **El Salvador**, y se puede decir que también en **Guatemala**. Aunque las leyes de estos países no especifican cómo se debe resolver este tipo de solicitudes, sí proporcionan expresamente una base legal positiva a nivel nacional sobre la cual se puede desarrollar una respuesta *ad hoc*. No obstante, en ambos países los órganos legislativos de estos Estados actualmente están debatiendo propuestas para adoptar una disposición para los casos que requieren consideraciones humanitarias, sobre la base del reconocimiento evidente que el marco actual brinda una orientación insuficiente para este tipo de casos.

Así, las leyes migratorias de **El Salvador** contienen una disposición de “facultad discrecional” que confiere al Ministerio del Interior la facultad de “interpretar y resolver por similitud, o fundado en consideraciones de buen sentido y razón natural, los casos que no estén expresamente contemplados en la presente Ley”.²⁶⁶ Esto se ha utilizado anteriormente para otorgar la condición de residente temporal a extranjeros que presentaban un nivel apropiado de “vulnerabilidad”. Aunque en El

²⁶⁴ Ver arriba.

²⁶⁵ Para obtener más detalles, ver el informe de ACNUR, “Dominican Republic Visa Programme Helps Haitian Quake Victims” (27 de mayo de 2010) <http://www.unhcr.org/4bfe8c9d0.html>.

²⁶⁶ Decreto No. 2772: Ley de Migración (El Salvador), 19 de diciembre de 1958, publicado el 23 de diciembre de 1958, reformado por el Decreto No. 670, 29 de septiembre de 1993, publicado el 8 de octubre de 1993, Artículo 74.

Salvador aún no se han recibido solicitudes de ingreso o estadía de extranjeros afectados por desastres, ésta sería la herramienta que utilizarían los responsables de la toma de decisiones en tales situaciones. Por otro lado, en las leyes migratorias de **Guatemala** existe una disposición similar que permite a las autoridades de inmigración nacionales resolver “casos no previstos” de conformidad con esto,²⁶⁷ aunque a la fecha aún no se han recibido solicitudes de inmigración basadas en los efectos de un desastre.

Fuera de la CRM, un ejemplo pertinente es el de **Chile**, donde se otorgó un permiso de residente temporario a algunos haitianos después del terremoto. Aunque no fue posible confirmar qué enfoque legal se adoptó, al parecer esto se realizó sobre la base de una disposición que permite que las autoridades pertinentes califiquen como “residentes temporarios” a ciertos extranjeros que no entran en las reglas regulares.²⁶⁸ Concretamente, el Ministerio del Interior o el Ministerio de Relaciones Exteriores pueden hacer esto en los casos donde la residencia de estas personas es “útil o ventajosa o que sus actividades son de interés para el país.”²⁶⁹ Efectivamente, estas autoridades pueden utilizar su discreción para brindar acceso a los extranjeros a una condición migratoria “regular” en circunstancias excepcionales. Al igual que en los casos de El Salvador y Guatemala, al parecer el enfoque general que se adopta es incluir a estas personas en una condición migratoria regular en lugar de crear figuras nuevas excepcionales.

Esta tendencia llega a su máximo desarrollo en **Canadá**, donde las leyes confieren la facultad a los oficiales de inmigración de otorgar la condición de residente temporal a los extranjeros que son inadmisibles o que no cumplen con los requisitos de las reglas de inmigración regular, en los casos donde se considera que está justificado en tales circunstancias.²⁷⁰ Por lo tanto, aunque se puede decir que la base sobre la cual se puede ejercer esta facultad es más amplia que en algunos de los ejemplos anteriores, el procedimiento está regulado con mucho más detalle. Por ejemplo, se especifica que los oficiales de inmigración pueden ejercer estas facultades a solicitud de personas que se encuentran en Canadá o fuera del país;²⁷¹ pero además, que no pueden considerar

las solicitudes de personas con solicitudes de asilo rechazadas, retiradas o abandonadas sino hasta doce meses después de la fecha en que esto ocurrió.²⁷²

En las leyes migratorias canadienses, la amplia facultad de discrecionalidad existe junto a una facultad de discrecionalidad separada que se refiere específicamente a consideraciones humanitarias.²⁷³ Sin embargo, los temas humanitarios también pueden entrar en el ámbito general de las anteriores y, en muchos casos, los oficiales de los consulados se valen de esto al procesar las solicitudes de visas. Por ejemplo, esto se utilizó después del terremoto de Haití como un medio para emitir visas para ciudadanos haitianos que tenían familiares que residían en Canadá, pero que no cumplían todos los requisitos para la reunificación familiar. En otras palabras, la visa no se utilizó en general para permitir el ingreso y estadía sobre una base puramente humanitaria sino para dejar de aplicar ciertos criterios para las solicitudes de visa de personas que no cumplían esos criterios, pero que tenían vínculos evidentes con Canadá. Asimismo, el objetivo no era autorizar el traslado permanente de la persona sobre la base de sus lazos familiares sino permitirle vivir temporalmente con sus familiares en Canadá hasta que la situación de desastre hubiera pasado.

Junto a estas disposiciones de las leyes migratorias canadienses, existe una disposición separada de una “clase de políticas públicas” que permite al ministro ejercer una amplia discrecionalidad al decidir adoptar medidas migratorias especiales para ciertas personas sobre la base de consideraciones de políticas públicas.²⁷⁴ Aunque esta disposición de “clase de políticas públicas” está ubicada dentro del marco de las facultades para tomar medidas en beneficio de extranjeros individuales por consideraciones humanitarias y de compasión,²⁷⁵ en la práctica suele aplicarse para las clases de personas que se encuentran en una situación similar a la de los refugiados (pero que podrían no calificar como refugiados). A la fecha, no se ha utilizado para autorizar la admisión y estadía únicamente para personas afectadas por un desastre repentino provocado por una amenaza natural; sin embargo, se aplicó a la clase de víctimas haitianas de violencia sexual y de género después del terremoto de 2010. Por consiguiente, aunque las leyes estipulan una

²⁶⁷ Ministerio de Gobernación (Guatemala), Acuerdo Gubernativo No. 529-99: Reglamento de la Ley de Migración, 20 de julio de 1999, Artículo 108.

²⁶⁸ Decreto No. 597: Aprueba Nuevo Reglamento de Extranjería (Chile), 14 de junio de 1984, publicado el 24 de noviembre de 1984, Artículos 49-50.

²⁶⁹ *Ibid.*, Artículo 50(f).

²⁷⁰ Ley de Inmigración y Refugiados (Canadá), sección 24(1).

²⁷¹ *Ibid.*, sección 24(2).

²⁷² *Ibid.*, sección 24(4). En el caso de los extranjeros “designados”, este período es de cinco años (*ibid.*, sección 24(5)).

²⁷³ Ver abajo.

²⁷⁴ Ley de Inmigración y Refugiados (Canadá), sección 25.2(1)-(4).

²⁷⁵ Esto se estipula en la Ley de Inmigración y Refugiados (Canadá), sección 25(1)-(2) y sección 25.1. El alcance y aplicación de esta disposición individualizada se analiza arriba, en esta misma sección del informe (sección 7.2.1).

facultad general que se puede ejercer para resolver casos individuales, en la práctica suele utilizarse por razones humanitarias, para clases específicas y para grupos que se encuentran en una situación similar a la de los refugiados. Se puede decir que esta disposición también podría estar ubicada en la sección sobre derecho de refugiados.²⁷⁶

En general, podemos ver que muchos Estados de las Américas (y particularmente los Estados miembros de la CRM) han utilizado sus facultades de discrecionalidad inherente en el ámbito del control fronterizo y migratorio para resolver casos individuales excepcionales que no entran en las reglas migratorias regulares, pero que demuestran tener un aspecto humanitario de peso. No en todos estos Estados se han recibido solicitudes de inmigración de personas que han sido afectados por un desastre que ocurrió en otro país. Sin embargo, entre los que sí han enfrentado tal situación, con frecuencia se han utilizado estas facultades de discrecionalidad para resolver casos individuales de esta naturaleza en beneficio de los solicitantes. Cabe destacar que no solo se han aplicado en situaciones de personas con necesidad de regularizar su condición migratoria en el país sino además, para facilitar el viaje e ingreso al país por razones humanitarias.

Por supuesto que el hecho que estas facultades estén tan afianzadas en la discrecionalidad de los Estados soberanos significa que se expresan de forma legal y se ejercen de diversas maneras. Sin embargo, particularmente en los casos donde no se estipulan explícitamente en las leyes migratorias, las acciones resultantes pueden adoptar una forma bastante *ad hoc*. No obstante, cabe destacar que en los casos donde las leyes migratorias nacionales estipulan tales facultades, existe una clara tendencia de resolver este tipo de casos excepcionales a través del otorgamiento de una condición migratoria reconocida y regulada adecuadamente, que usualmente es la de residente temporal. En otras palabras, en estos países las autoridades de inmigración suelen otorgar una condición “regular” en lugar de crear una condición nueva y excepcional al enfrentar casos de personas con circunstancias humanitarias de peso que caen fuera de las reglas. Sin embargo, en general el ejercicio de tales facultades es intrínsecamente discrecional, más que obligatorio.

7.2 DISPOSICIONES “HUMANITARIAS”

En muchos países de las Américas, las leyes migratorias nacionales contienen disposiciones que abordan explícitamente la situación de casos individuales de extranjeros que caen fuera de las reglas normales, pero donde se aplican consideraciones humanitarias. Esta tendencia es especialmente marcada entre los Estados miembros de la CRM, de los cuales seis de los once han adoptado tales disposiciones: **Canadá, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.**²⁷⁷ Adicionalmente, existe un número considerable de prácticas similares en otros países de las Américas, incluidos los siguientes: **Argentina, Brasil, Bolivia, Jamaica y Uruguay.**²⁷⁸ Estas disposiciones sobre “razones humanitarias” se han aplicado en muchos casos cuando las autoridades de inmigración de estos Estados han recibido solicitudes de inmigración de personas provenientes de países afectados por desastres.

Al igual que las disposiciones más generales arriba analizadas, estas reglas más estrechas basadas en “razones humanitarias” se sustentan en el concepto de discrecionalidad del Estado. En otras palabras, las reglas especifican que es posible (o en algunos casos, es necesario) tomar en cuenta consideraciones humanitarias, lo cual constituye en sí mismo un ejemplo del ejercicio de la facultad de discrecionalidad del Estado, más que el resultado, por ejemplo, de una obligación internacional. Sin embargo, por lo general la resolución positiva de una solicitud que muestra aun las razones humanitarias especificadas es asunto de discrecionalidad por parte de la autoridad migratoria pertinente, más que una obligación. Por consiguiente, el ejercicio de esta discrecionalidad al identificar qué cuenta como razones humanitarias es lo que se puede circunscribir más o menos por la ley. El análisis se realiza sobre esta base, desde la discrecionalidad más general hasta la más reducida.

Otro aspecto fundamental a tomar en cuenta es el hecho que las leyes nacionales pueden especificar las situaciones particulares en que se puede tomar en consideración las circunstancias humanitarias. Así, aunque en algunas leyes nacionales el concepto de “razones humanitarias” se aplica a la situación de ingreso al territorio, en otras se aplica a la permanencia en el territorio y en otras, a solicitudes de visas para viajar hacia ese territorio. Evidentemente, es importante establecer esta distinción ya que, aunque algunas leyes nacionales regulan las tres situaciones, otras únicamente regulan una o dos de ellas. Esto suscita interrogantes en cuanto a si las disposiciones de un alcance tan limitado se utilizan de forma implícita para aplicarlas a las otras situaciones. Adicionalmente, queda por saber si las leyes que sí regulan más de una de estas situaciones consideran que el concepto

²⁷⁶ En la práctica, podría considerarse como una forma excepcional de “protección complementaria” grupal (ver la sección 3.6).

²⁷⁷ Tres de los países restantes adoptaron disposiciones de discrecionalidad más amplias para lograr un fin similar (ver abajo).

²⁷⁸ Dos de los países restantes adoptaron disposiciones de discrecionalidad más amplias para lograr un fin similar (ver abajo).

de razones humanitarias tiene el mismo significado en todas las situaciones, ya que existen algunos ejemplos donde al parecer, esto no ocurre.²⁷⁹

7.2.1 “Razones humanitarias” sin una definición adicional

El enfoque más general es aquel donde las leyes migratorias nacionales se refieren al concepto de “razones humanitarias” pero no definen su alcance con mayor precisión. Por consiguiente, en este caso persiste, en su mayor expresión, la discrecionalidad de los responsables de la toma de decisiones para decidir qué es lo que constituye “razones humanitarias”, aunque esto también puede causar confusiones acerca de cuándo se justifica aplicar la disposición. Este enfoque se ha adoptado en las leyes de numerosos países de las Américas, entre ellos algunos Estados miembros de la CRM.

Un buen ejemplo de un Estado miembro de la CRM es **Honduras**, donde se confiere la facultad a las autoridades migratorias de autorizar el ingreso a extranjeros sin visa por “razones humanitarias”.²⁸⁰ Adicionalmente, por referencia a las mismas razones, las autoridades migratorias pueden dejar de aplicar cualquier sanción para estas personas por ingresar al país sin visa.²⁸¹ Asimismo, se confiere facultades separadas a estas mismas autoridades para otorgar “permisos especiales de residencia” por diversas razones, incluidas las “razones humanitarias”.²⁸² Las leves diferencias en la terminología plantean la interrogante si el término “humanitario” tiene el mismo significado en las diferentes situaciones. Sin embargo, dado que no se define más detalladamente la cláusula humanitaria para cualquiera de las situaciones, básicamente la aplicación de ésta depende de la discreción de las autoridades pertinentes.

En la práctica, los “permisos especiales de residencia” se han utilizado para regularizar la condición de extranjeros identificados en Honduras cuya condición no está contemplada en ninguna de las disposiciones regulares de las leyes migratorias y que no son refugiados, pero cuya expulsión, sin embargo, suscitaría interrogantes de carácter humanitario. Usualmente, se han aplicado para migrantes extracontinentales y cubanos identifica-

dos en Honduras, en casos donde no ha sido apropiado otorgarles la condición de refugiado. Por lo tanto, se considera de manera implícita que los refugiados no están contemplados en el alcance de esta disposición. Aunque las leyes permiten el otorgamiento de permisos por razones humanitarias de una vigencia de hasta cinco años, prorrogables, normalmente estos permisos se conceden con una vigencia de uno a cinco años. El permiso por razones humanitarias y las disposiciones “humanitarias” más generales constituyeron la base legal sobre la cual Honduras se estaba preparando para recibir a ciudadanos haitianos después del terremoto de 2010, en respuesta a una solicitud de la comunidad internacional; aunque en realidad, no llegó ninguno.

A diferencia de esto, las leyes migratorias de **Canadá** confieren la autoridad al Ministro de Ciudadanía e Inmigración de Canadá (CIC) o sus delegados de otorgar la condición de residente permanente o autorizar una exoneración de cualquier criterio pertinente de las leyes migratorias, si considera que está justificado por consideraciones humanitarias y de compasión relacionadas con el extranjero.²⁸³ El enfoque adoptado es diferente al de Honduras, ya que no se concede una categoría migratoria especial al beneficiario, sino que se le incluye en una condición migratoria existente. Del mismo modo, la autoridad concedida al Ministro de CIC es muy amplia, dado que le permite dejar de aplicar cualquier aspecto de las leyes migratorias e incluso otorgar la condición de residente permanente.²⁸⁴ Aunque el Ministro debe considerar cualquier solicitud de este tipo presentada por un extranjero, básicamente la decisión de ejercer su facultad y cómo ejercerla queda a su discreción.²⁸⁵ Adicionalmente, el Ministro puede ejercer su autoridad *propio motu* en ausencia de una solicitud.²⁸⁶

No obstante, al igual que en Honduras, en las disposiciones y regulaciones de Canadá el alcance del concepto sustantivo de “humanitario” no queda definido, de manera que su significado queda en gran medida a discreción de las autoridades. Sin embargo, las directrices administrativas brindadas a los responsables de la toma de decisiones aclaran que las cortes de Canadá han interpretado la disposición en el sentido de que implica una prueba de dificultad inusual e inmerecida o desproporcionada, si se denega la solicitud.²⁸⁷ En las mismas

²⁷⁹ Por ejemplo, ver el ejemplo de México descrito abajo.

²⁸⁰ Reglamento de la Ley de Migración y Extranjería (Honduras), publicado en La Gaceta, 3 de mayo de 2004, Artículo 110(3).

²⁸¹ *Ibid.*, Artículo 110, párrafo adicional.

²⁸² Decreto No. 208-2003: Ley de Migración y Extranjería (Honduras), publicado en La Gaceta, 3 de marzo de 2004, Artículo 39(13).

²⁸³ Ley de Inmigración y Refugiados (Canadá), sección 25(1).

²⁸⁴ *Ibid.*

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ *Ibid.*, sección 25.1(1).

²⁸⁷ Esto se confirmó en *Singh v Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2009) Carswell Nat 452; 2009 CF 11, según las directrices para los funcionarios del Ministerio de Ciudadanía e Inmigración de Canadá, “The Humanitarian and Compassionate Assessment: Hardship and the H&C Assessment”, última actualización realizada el 24 de julio de 2014 <http://goo.gl/3FKqUJ>.

directrices se enumeran algunos factores indicadores que pueden tomarse en cuenta; éstos no solo incluyen factores como vínculos con Canadá sino además, las condiciones que se viven en el país de origen, incluidas las condiciones adversas en el país del solicitante. A este respecto, las directrices señalan que los factores relevantes podrían incluir los que tienen un impacto negativo directo en el solicitante, como la guerra y los desastres naturales.²⁸⁸ Sin embargo, en última instancia la ponderación y toma de decisiones sobre la base de todos los factores relevantes presentados por el solicitante, es cuestión de discreción de la autoridad pertinente individual que debe tomar la decisión.

Además, en términos de procedimientos, se aclara que la solicitud de consideración sobre esta base puede ser presentada por personas que se encuentran dentro o fuera de Canadá. Sin embargo, a diferencia de la disposición de las leyes hondureñas, existe una serie de prohibiciones de procedimiento fundamentales que determinan a qué clases de personas se puede considerar bajo esta disposición. De manera más general, únicamente se puede considerar a extranjeros que son inadmisibles o que no cumplen los requisitos de las reglas migratorias regulares. Sin embargo, se especifica que las personas que son inadmisibles por razones de seguridad nacional, por violar derechos humanos o internacionales y por crimen organizado no pueden presentar una solicitud.²⁸⁹

Finalmente, con escasas excepciones,²⁹⁰ el Ministro de CIC no está autorizado a considerar las solicitudes presentadas por personas que tienen solicitudes de asilo pendientes de resolución, o cuyas solicitudes de asilo se rechazaron, retiraron o abandonaron, sino hasta doce meses después de la fecha en que esto ocurrió.²⁹¹ De manera similar, bajo esta disposición de las leyes canadienses, el Ministro tampoco puede considerar los factores que se toman en cuenta al determinar si una persona es un refugiado, según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.²⁹² En lugar de ello, los elementos a considerar deben estar relacionados con dificultades que afectan al extranjero.²⁹³ Esta facultad se ejerció en unos pocos casos después del terremoto de Haití, básicamente para facilitar la permanencia de haitianos que vivían en el país desde hacía mucho tiempo a pesar de su condición migratoria irregular.

Este enfoque de dejar el alcance del concepto “humanitario” a discreción de la autoridad responsable de la toma de decisiones también se encuentra en las leyes y políticas de varios otros Estados de las Américas. Por ejemplo, las leyes migratorias de **Uruguay** confieren la facultad a las autoridades nacionales de autorizar

... “el ingreso condicional al país de las personas que no reúnan los requisitos establecidos en la presente ley y su reglamentación, cuando existan razones excepcionales de índole humanitaria”...²⁹⁴

Una vez más, evidentemente la disposición es aplicable como una excepción para casos de personas cuya condición no está contemplada por las reglas migratorias ordinarias, y el concepto “humanitario” queda sin definirse. Sin embargo, un aspecto importante a señalar es que las leyes migratorias de Uruguay no indican sobre qué base se autorizaría cualquier estadía subsiguiente. En otras palabras, el impacto de los temas humanitarios especiales se limita a la situación de ingreso de extranjeros al territorio. Sin embargo, entre las razones que justifican la estadía en el país no se estipulan explícitamente los casos especiales de personas con necesidades de tipo humanitario; esto es problemático si el ingreso condicional se limita a personas “que no cumplen los requisitos” de las leyes migratorias.

En cambio, en el caso de **Jamaica**, la permanencia por razones humanitarias se formula expresamente como una medida para resolver casos de solicitantes de asilo rechazados cuya situación indica que existen temas de tipo humanitario. En particular, la política de refugiados de Jamaica permite al comité que considera las solicitudes de asilo que haga la recomendación al Secretario Permanente del Ministerio de Inmigración de conceder una licencia excepcional al solicitante para que pueda permanecer en Jamaica por un período de tiempo limitado.²⁹⁵ Esto únicamente es posible por “razones humanitarias” cuando se considera que el solicitante no es un refugiado.²⁹⁶ Inicialmente, el permiso de estadía se otorga por un período de tres años y se puede prorrogar por tres años más e incluso indefinidamente, previa revisión por parte de las autoridades de inmigración.²⁹⁷ En general, esta disposición únicamente se aplica en el país como un medio para autorizar la estadía e incluso en esos casos, solo para las personas que han solicitado

²⁸⁸ Ciudadanía e Inmigración de Canadá, “The Humanitarian and Compassionate Assessment: Hardship and the H&C Assessment”.

²⁸⁹ Según se especifica en la Ley de Inmigración y Refugiados (Canadá), sección 25(1).

²⁹⁰ Ver abajo.

²⁹¹ En el caso de los extranjeros “designados”, este período es de cinco años (Ley de Inmigración y Refugiados (Canadá), sección 25(1.01)).

²⁹² Ley de Inmigración y Refugiados (Canadá), sección 25(1.3).

²⁹³ *Ibíd.*

²⁹⁴ Ley No. 18250: Migración (Uruguay), publicada en el Diario Oficial No. 27407, 17 de enero de 2008, Artículo 44.

²⁹⁵ Política de refugiados (Jamaica), 11 de marzo de 2009, Artículo 12(a)(iii).

²⁹⁶ *Ibíd.*, Artículo 13(f).

²⁹⁷ *Ibíd.*, Artículo 12(b)

protección como refugiados. Sin embargo, se concede amplia discrecionalidad a las autoridades para decidir qué tipos de “razones humanitarias” ameritan este permiso de estadía.

Por otro lado, en las políticas de **Brasil** se adopta un enfoque igualmente amplio. En este caso, la ausencia de un mecanismo formal en las leyes migratorias de Brasil para resolver casos de personas que implican consideraciones humanitarias (y que no son refugiados) condujo a la adopción de un marco administrativo especial por parte de las instituciones gubernamentales pertinentes. Este marco se basa en una “resolución normativa” adoptada en 1998 por el Consejo Nacional de Inmigración de Brasil (*Conselho Nacional de Imigração* – CNIg) donde, por referencia a atributos más generales conferidos por la ley, se define el enfoque a adoptar en situaciones especiales y casos no previstos.²⁹⁸ Éstos se definen, respectivamente como: aquellas situaciones que no están estipuladas expresamente en las resoluciones del CNIg, sino que poseen elementos que permitan considerarlas satisfactorias para la obtención de la visa o el permiso de residencia; y los casos omisos, no previstos en las resoluciones del Consejo Nacional de Inmigración.²⁹⁹ Básicamente, se puede decir que este enfoque representa el ejercicio de una amplia discreción conferida a las autoridades gubernamentales y, por consiguiente, también podría incluirse en la sección anterior.³⁰⁰

Sin embargo, este enfoque de políticas también condujo a la creación de normas administrativas muy arraigadas que brindan una orientación directa a las autoridades pertinentes sobre cómo resolver solicitudes sobre la base de “razones humanitarias”. Por un lado, el CNIg formuló la recomendación de que el Comité Nacional para los Refugiados (*Comité Nacional para os Refugiados* – CONARE) le envíe todas las solicitudes de asilo donde, aunque no sea apropiado otorgar la condición de refugiado, se pueda justificar la estadía de la persona por “razones humanitarias”, para que el CNIg pueda considerar a estas personas en el marco de situaciones especiales y casos omisos.³⁰¹ Esta recomendación fue implementada por CONARE, que ha decidido suspender su consideración de las solicitudes de asilo donde entran en juego tales cuestiones de índole humanitaria y en lugar de ello, remitir los casos al CNIg para su consideración dentro del marco pertinente.³⁰²

Al parecer, a veces este marco se aplica para casos individuales; sin embargo, se aplica con mayor frecuencia

para categorías de extranjeros. Por lo tanto, se utiliza para dar respuesta a flujos de migrantes que no cumplen los requisitos pertinentes de las leyes migratorias de Brasil (que están desactualizadas), pero donde, no obstante, existe una razón excepcional para autorizar la estadía o conceder una visa. La aplicación más innovadora de esta disposición fue para dar respuesta al flujo creciente de migrantes haitianos que empezaron a llegar a Brasil después del terremoto de 2010. En este caso, el CNIg consideró que este flujo migratorio no estaba conformado por refugiados, pero que tampoco se trataba de migrantes típicos por razones económicas, ya que:

“La mayoría de los inmigrantes haitianos tuvieron pérdidas específicas en el terremoto: ya sea su casa, su familia, sus medios de vida, la escuela en donde estudiaban, etc. Con el país paralizado, muchos decidieron emigrar.”³⁰³

Sobre esta base, las solicitudes de asilo presentadas por haitianos se enviaban de CONARE a CNIg, entidad que les permitía permanecer en el país por un período de hasta cinco años por “razones humanitarias”. Esto es un ejemplo importante de un caso donde la situación general de personas provenientes de un país afectado por un desastre se calificó expresamente como para incluirlos bajo una disposición de “razones humanitarias” no definidas.

La disposición concede claramente una amplia discrecionalidad a las autoridades gubernamentales brasileñas. Esto vale para el alcance del término “razones humanitarias”, que no se define más detalladamente; sin embargo, los términos del marco creado por el CNIg también permiten a las autoridades abordar estos temas humanitarios en diversas situaciones distintas. Así, la disposición no solo se aplicó en beneficio de los haitianos que ya vivían en Brasil de manera irregular sino además, para facilitar el ingreso de haitianos en la frontera. Adicionalmente, frente al número creciente de problemas que empezaron a presentarse en las fronteras y durante el trayecto, las autoridades brasileñas pudieron utilizar esta figura para crear una “visa humanitaria” especial, de una vigencia de 5 años, que los haitianos podían solicitar en los consulados de Brasil como un medio para viajar a Brasil e ingresar y permanecer en el país en condición migratoria regular. Aunque Brasil eliminó el límite establecido del número de visas a emitir cada año, los haitianos con antecedentes penales siguen siendo no aptos para beneficiarse de este programa.

²⁹⁸ Conselho Nacional de Imigração (Brasil), Resolução Normativa No. 27, 25 de noviembre de 1998, publicada en el Diario Oficial No. 243-E, 18 de diciembre de 1998, Artículo 1.

²⁹⁹ *Ibid.*, Artículos 2 y 3.

³⁰⁰ En otras palabras, en la sección 7.1.

³⁰¹ Conselho Nacional de Imigração (Brasil), Resolução Recomendada No. 08, 19 de diciembre de 2006, Artículo 1, y primer párrafo.

³⁰² Comitê Nacional para os Refugiados (Brasil), Resolução Normativa No. 13, 23 de marzo de 2007, Artículos 1 y 2.

³⁰³ Ver P. Sérgio de Almeida, “La política de migraciones brasileña y la migración haitiana a Brasil” (2012) II.5, *Migration Policy Practice* 15, 15.

De manera similar, en las leyes nacionales de **Canadá** se definió un concepto de “personas con necesidad de protección” que se puede aplicar para casos individuales, como un mecanismo de protección complementaria basada en los derechos humanos o para grupos, mediante el ejercicio de la discrecionalidad ministerial.³⁰⁴ Lo que es interesante para nuestros propósitos es que esta aplicación no está restringida por las definiciones que se utilizan para definir la aplicación del concepto para casos individuales.³⁰⁵ En lugar de ello, las leyes estipulan que:

Una persona que se encuentra en Canadá y que pertenece, según se prescribe en las regulaciones pertinentes, a una clase de personas con necesidad de protección, es una persona con necesidad de protección.³⁰⁶

Por lo tanto, la redacción confiere una discrecionalidad casi ilimitada al Ministro para delinear la clase pertinente de beneficiarios. En la práctica, esto ha constituido la base para proteger a grupos de personas que no calificaban claramente para obtener protección internacional a nivel individual, ya que no había nada que impidiera que el Ministro designara a un grupo de personas afectadas por un desastre como “personas con necesidad de protección” bajo los términos de esta disposición.

Por lo tanto, en este extremo del espectro de la “discrecionalidad”, hemos visto que las disposiciones migratorias basadas exclusivamente en consideraciones de índole humanitaria han adoptado diversas formas. Por ejemplo, algunas solo son aplicables para ciertas condiciones migratorias, mientras que otras han introducido explícitamente prohibiciones de procedimiento basadas en características tales como la criminalidad. De igual manera, la condición migratoria concedida varía en los diferentes países; sin embargo, hay algunas características consistentes. En primer lugar, existe el entendimiento que cualquier permiso especial de permanencia solo está disponible para las personas que no califican para permanecer en el país bajo otras categorías migratorias regulares, es decir, se favorecen las categorías migratorias normales. Y en segundo lugar, se hace un fuerte énfasis en separar esta categoría de personas de la de refugiados, muchas veces de manera explícita.

Con respecto a este último aspecto, al concluir es importante destacar la existencia de una disposición

humanitaria dentro de una disposición humanitaria. En **Canadá**, aunque el Ministro de CIC no está autorizado a revisar las solicitudes descritas en la disposición de la sección 25.1 de la Ley de Inmigración y Refugiados (mencionada al inicio de la sección 7.2.1 de este estudio) si han transcurrido menos de doce meses desde que la solicitud de asilo del extranjero fue rechazada, entre otros,³⁰⁷ se hacen dos excepciones para casos de expulsión: cuando la expulsión tendría un efecto adverso en el interés superior del niño directamente afectado o cuando la vida de la persona a expulsar:

...estaría en riesgo a causa de la incapacidad de su país de nacionalidad de brindar una atención de salud o médica adecuada.³⁰⁸

No hay indicaciones de que es necesario repetir estas consideraciones como “consideraciones humanitarias y de compasión más amplias”, que se mencionan en la disposición en general. No obstante, la disposición citada sí indica que hay ciertos factores que estas consideraciones humanitarias y de compasión más generales podrían incluir. Adicionalmente, da una idea de cuándo tales consideraciones serían lo suficientemente apremiantes como para hacer caso omiso de ciertos otros intereses nacionales, como los que se expresan a través de la prohibición temporal durante un período de 12 meses después de rechazar una solicitud de asilo. Ambas excepciones tienen una potencial relevancia para los casos de estas subclases especificadas de personas provenientes de países afectados por un desastre natural.

7.2.2 “Razones humanitarias” definidas más detalladamente

Entre los países donde el concepto de “razones humanitarias” se define más detalladamente en las leyes migratorias, se encuentran varios donde esto se hace en referencia a instrumentos de derechos humanos o un concepto aparentemente obligatorio de no devolución.

Costa Rica es un buen ejemplo de un Estado miembro de la CRM donde las leyes crean “categorías migratorias especiales” con el fin de regular situaciones que “requieran un tratamiento diferente de las categorías migratorias [regulares]”³⁰⁹; las autoridades migratorias pueden utilizar estas categorías especiales para permitir el ingreso al país y la permanencia en el territorio.³¹⁰

³⁰⁴ Ley de Inmigración y Refugiados (Canadá), sección 97(1) y sección 97(2), respectivamente. Para conocer comentarios adicionales sobre la aplicación en el sentido anterior, ver la sección 3.6 arriba.

³⁰⁵ En otras palabras, aunque ambas disposiciones se refieren a “personas con necesidad de protección”, la sección 97(2) difiere totalmente, en cuanto al ámbito de aplicación, de la sección 97(1) de la Ley de Inmigración y Refugiados (Canadá).

³⁰⁶ Ley de Inmigración y Refugiados (Canadá), sección 97(2).

³⁰⁷ Ver arriba.

³⁰⁸ Ley de Inmigración y Refugiados (Canadá), sección 25(1.21).

³⁰⁹ Ley No. 8764: Ley General de Migración y Extranjería (Costa Rica), 19 de agosto de 2009, Artículo 93.

³¹⁰ *Ibíd.*

Sin embargo, en este último caso, únicamente se puede permitir por “razones humanitarias”³¹¹ que los extranjeros en condición migratoria irregular que ya se encuentran en el país permanezcan en él con base en una categoría migratoria especial; de lo contrario, este tipo de solicitudes son inadmisibles. El carácter excepcional de estas categorías migratorias especiales significa que no implican derechos de permanencia definitiva³¹² y que los beneficiarios necesitan obtener una autorización especial para poder trabajar. Además, implican que la permanencia temporal es de corta duración, aunque los beneficiarios podrán cambiar de categoría mientras estén en el país, siempre y cuando cumplan los requisitos más adelante.³¹³

Las categorías migratorias especiales establecidas en las leyes de Costa Rica incluyen aquéllas que la autoridad migratoria pertinente “estime conveniente por razones humanitarias, de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos.”³¹⁴ Bajo esta categoría se autoriza una permanencia por un período de un año, prorrogable.³¹⁵ En las regulaciones subsiguientes, el término “razón humanitaria” se define más detalladamente como:

“Circunstancia en la que se encuentra una persona extranjera con alto grado de vulnerabilidad en detrimento de su condición de persona humana.”³¹⁶

Por lo tanto, este entendimiento se puede aplicar para brindar información sobre las “razones de humanidad” que un extranjero en condición migratoria irregular debe demostrar para poder solicitar un permiso de permanencia sobre la base de una categoría migratoria especial.³¹⁷

El mismo entendimiento del término “razones humanitarias” se aplica para los criterios para autorizar la permanencia sobre la base de la “categoría especial por razones de humanidad”, que son los siguientes:

“Bajo condiciones extraordinarias, la Dirección General podrá conocer y resolver en forma individual, por razones de humanidad, aquel caso que por sus particulares condiciones, suponga una especial situación de vulnerabilidad de la persona extranjera derivada de su condición etérea, género, discapacidad, entre otras, siendo su regularización migratoria condición necesaria para atender tal situación.”³¹⁸

Así, a pesar de que las leyes principales hacen referencia a instrumentos de derechos humanos, las regulaciones hacen énfasis en las condiciones de “vulnerabilidad” de un modo más general. Este enfoque se ha aplicado en la práctica, donde la disposición no se limita a casos que requieren “protección complementaria”. Las autoridades de Costa Rica reconocen que esta disposición se puede aplicar para extranjeros en condición migratoria irregular afectados por un desastre que ocurrió en su país de origen, aunque a la fecha en Costa Rica se han utilizado categorías migratorias regulares para resolver este tipo de casos, dado que las condiciones migratorias especiales implican menos beneficios preferenciales para los beneficiarios.

En **Nicaragua** se puede observar un enfoque similar. El marco migratorio de este país confiere amplias facultades a las autoridades migratorias de prorrogar la permanencia de extranjeros no residentes en el territorio cuando vence su permiso de permanencia legal, en los casos donde esto se justifica por “razones humanitarias”.³¹⁹ El concepto no se define más detalladamente dentro de este contexto. Sin embargo, las leyes migratorias nacionales también confieren a las autoridades nacionales la discrecionalidad para otorgar “visas humanitarias” a extranjeros.³²⁰ Este concepto se describe en las leyes migratorias bajo el encabezado de “protección complementaria” y como aplicable “de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos” para aquellas personas que “sufren violaciones de sus

³¹¹ *Ibid.*, Artículo 93(12).

³¹² *Ibid.*, Artículo 95.

³¹³ *Ibid.*, Artículo 96.

³¹⁴ *Ibid.*, Artículo 93(12).

³¹⁵ Decreto No. 37112-G: Reglamento de Extranjería (Costa Rica), 21 de marzo de 2012, publicado en La Gaceta Diario Oficial, No. 95, 17 de mayo de 2012, Artículo 136.

³¹⁶ *Ibid.*, Artículo 2 (Razón Humanitaria).

³¹⁷ Sin embargo, en la práctica la mayoría de los demás ciudadanos centroamericanos pueden ingresar a Costa Rica de modo regular por períodos breves, según los beneficios otorgados bajo acuerdos bilaterales. Para las personas que buscan obtener acceso a una categoría migratoria especial porque ocurrió un desastre natural en su país de origen, este criterio únicamente cobraría relevancia en los casos donde la persona haya permanecido en Costa Rica por más tiempo del autorizado o, en el caso de los nicaragüenses, haya ingresado sin visa de turista.

³¹⁸ Decreto No. 37112-G (Costa Rica), Artículo 135.

³¹⁹ Decreto No. 31-2012: Reglamento a la Ley No. 761, Ley General de Migración y Extranjería (Nicaragua), 20 de septiembre de 2012, publicado en La Gaceta No. 184-186, 27 de septiembre al 1 de octubre de 2012, Artículo 50.

³²⁰ *Ibid.*, Artículo 61; Ley No. 761: Ley de Migración (Nicaragua), 28 de junio de 2011, publicada en La Gaceta, 6 de julio de 2011, Artículo 220.

derechos humanos y víctimas de trata de personas en particular mujeres, niñas y niños”.³²¹

Sin embargo, los reglamentos migratorios nicaragüenses indican claramente que estas visas se deben emitir como un medio para permitir el viaje e ingreso de personas que se encuentran fuera del país. De hecho, incluso especifican que al ingresar a Nicaragua, se debe autorizar la permanencia de estas personas bajo la categoría de residente temporal por un año (prorrogable, si la necesidad de protección continúa). Esto indica que estas “visas humanitarias” en realidad son visas en el sentido convencional. Si esto es correcto, entonces surgen interrogantes acerca de su alcance *ratione personae*.³²²

A este respecto, la interpretación más coherente sería que la disposición nicaragüense permite dos cosas a la vez. Primero, permite que se otorguen “visas humanitarias” a personas sobre una base humanitaria general, con el fin de facilitar su viaje e ingreso a Nicaragua, y posteriormente se les autoriza la residencia temporal por un período inicial de un año. Por razones lógicas, esta categoría no se puede limitar a los (posibles) beneficiarios de medidas de protección complementaria; sin embargo, la aplicación de esta categoría es discrecional. Y en segundo lugar, también permite brindar protección complementaria, en forma de un permiso de residencia temporal por un período inicial de un año, a personas que ya se encuentran en Nicaragua y cuya expulsión constituiría a una violación de los estándares internacionales de derechos humanos. Dada la existencia de estas obligaciones, la activación de esta disposición no es cuestión de discrecionalidad. Ambas formas de aplicación de la disposición serían relevantes en los casos donde Nicaragua reciba solicitudes de inmigración o protección de ciudadanos de un país afectado por un desastre.

En otros Estados de las Américas también se puede observar ejemplos de leyes donde el concepto de “razones humanitarias” está vinculado al principio de no devolución. En Bolivia se observa un panorama similar; las leyes migratorias de este país incluyen una disposición especial que permite otorgar un permiso de “permanencia temporal humanitaria” a extranjeros que:

“... por razones de fuerza mayor, ajenas a su voluntad y debidamente justificadas no puedan cumplir con los requisitos establecidos en [la ley de migración].”³²³

Adicionalmente, la ley de migración estipula una clase de visa “humanitaria”.³²⁴ Sin embargo, para los propósitos generales de ambas disposiciones, en el reglamento se definen las “razones humanitarias” como:

1. Necesidad de protección internacional, amparada por el principio de no devolución;
2. Ser víctima de trata de personas o tráfico de migrantes u otras formas de explotación;
3. Ser acompañante de persona enferma que requiera tratamiento médico”³²⁵

De los tres criterios no acumulativos, el que se refiere a la necesidad de protección internacional es más relevante para la situación de personas afectadas por un desastre. Sin embargo, una vez más, para que el concepto de no devolución tenga un significado sustantivo se debe interpretar de forma especulativa, sobre la base de un concepto humanitario general de protección internacional. Probablemente, las personas que obtienen una visa para ingresar a Bolivia sobre esta base serán consideradas bajo la disposición de permanencia temporal humanitaria o incluso bajo la ley de refugiados.

Argentina constituye un interesante punto de comparación dentro del contexto más general de las Américas. En primer lugar, la ley permite a las autoridades migratorias nacionales autorizar el ingreso físico al país a extranjeros que no cumplen los requisitos de la ley de migración, sobre la base de “razones excepcionales de índole humanitaria”.³²⁶ Adicionalmente, la Ley de Migraciones de Argentina estipula que las autoridades migratorias pueden considerar “razones humanitarias” (previa intervención del Ministerio del Interior) para admitir en las categorías migratorias de residentes temporales o permanentes a personas que de otro modo no tendrían acceso a ellas por las razones

³²¹ Ley No. 761, Artículo 220. Esto se menciona en las regulaciones como concerniente a extranjeros “que requieran de protección contra devolución, en aquellos casos en los que esta si se practicase, pudiera conllevar la violación de obligaciones generales de no devolución contenida en Tratados Internacionales de los que Nicaragua es parte.” (Decreto No. 31-2012, Artículo 6(I)).

³²² ¿Estas visas están restringidas a personas que se encuentran fuera de su país de nacionalidad y fuera de Nicaragua, que no son refugiados pero que están bajo amenaza de devolución desde un tercer país? Como alternativa, ¿son para personas que aún se encuentran en su país de nacionalidad pero que necesitarían obtener protección complementaria (pero no la condición de refugiado) en la situación hipotética de que se les permitiera viajar a Nicaragua? Sin embargo, en ninguno de los casos el retorno de estas personas constituiría una infracción a las obligaciones de Nicaragua con los tratados internacionales mencionados en la disposición de la ley nacional.

³²³ Ley No. 370: Ley de Migración (Bolivia), 8 de mayo de 2013, Artículo 30(4).

³²⁴ Ley No. 370: Ley de Migración (Bolivia), Artículo 21(I)(6).

³²⁵ *Ibid.*, ver el Artículo 13(II)(e) y el Artículo 9(I)(d), respectivamente. La clase anterior, es decir, permanencia, también incluye una referencia a personas que han sido puestas en libertad en territorio boliviano en el contexto de procesos penales (Artículo 13(II)(e)(4)).

³²⁶ Ley No. 25871: Política Migratoria Argentina (Argentina), 17 de diciembre de 2003, publicada en el Boletín Oficial, 21 de enero de 2004, Artículo 34.

estipuladas.³²⁷ Muchas de las razones estipuladas se refieren a temas de seguridad nacional o actos criminales graves; sin embargo, también incluyen intentos (exitosos o infructuosos) de ingresar al país de modo irregular³²⁸ y otros tipos de incumplimiento de la ley de migración.³²⁹ Aunque el concepto de “razones humanitarias” no se define más detalladamente en la ley, esta disposición tiene una importancia real al permitir obtener acceso a las categorías de residencia analizadas abajo.

Asimismo, la Ley de Migraciones de Argentina estipula el otorgamiento de una “residencia transitoria” especial basada en una incapacidad temporal de retornar en razón de las “situaciones humanitarias prevalecientes” o debido a las consecuencias generadas por desastres.³³⁰ Sin embargo, también estipula una categoría más estable y de más largo plazo de “residencia temporaria”, sobre la base de “razones humanitarias” que “justifiquen a juicio de la Dirección Nacional de Migraciones un tratamiento especial”.³³¹ El reglamento indica que las siguientes situaciones se “tendrán especialmente en cuenta”, lo que también implica que la lista no es completa:

“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 en la Ley No 25.871 y en la presente Reglamentación.

2. Personas respecto de las cuales se presume verosímilmente, que de ser obligadas a regresar a su país de origen quedarían sometidas a violaciones de los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales con jerarquía constitucional.

3. Personas que hayan sido víctimas de la trata de personas u otras modalidades de explotación esclava y/o víctimas del tráfico ilícito de migrantes.

4. Personas que invoquen razones de salud que hagan presumir riesgo de muerte en caso de que fueren obligadas a regresar a su país de origen por falta de tratamiento médico.

5. Apátridas y refugiados que hubieran residido en el país por un plazo superior a TRES (3) años y su condición hubiese cesado.”³³²

Estas disposiciones están dirigidas principalmente a personas que ya se encuentran en el país y que necesitan obtener algún tipo de permiso de residencia temporal. A pesar de los criterios enumerados en la lista y el carácter aparentemente obligatorio de algunos de ellos, la decisión de otorgar residencia temporaria en respuesta a una solicitud no es obligatoria y también se puede tomar sobre la base de “razones humanitarias” más generales.

Con este fin, en la práctica las autoridades migratorias consideran que esta disposición es aplicable en situaciones de extranjeros que huyen de un desastre, como en el caso de Haití, donde es probable que la duración de la permanencia sea mayor de lo que se prevé en la disposición alternativa de “residencia transitoria”.³³³ Esto se debe a que la condición de residencia temporaria se concede por un período de dos años, es prorrogable y además, permite a los beneficiarios cambiarse más adelante a otra categoría migratoria, si cumplen con los criterios pertinentes. Aunque las personas que solicitan obtener el beneficio de esta disposición usualmente se encuentran en Argentina, también lo pueden solicitar personas que se encuentran fuera del país; una vez más, esto indica que el concepto de “razones humanitarias” se debe aplicar de manera más general que sencillamente para los factores enumerados en el reglamento. Adicionalmente, en beneficio de los migrantes haitianos después del terremoto, el Ministerio de Educación de Argentina los incluyó en un programa educativo especial para refugiados.³³⁴

Por otro lado, en **Panamá** existe una situación similar. Junto a la condición de protección temporal humanitaria estipulada en la ley nacional de refugiados de este país para dar respuesta a situaciones de afluencia masiva de personas, las leyes migratorias de Panamá permiten una residencia temporal de hasta seis años, otorgada por “razones humanitarias”.³³⁵ Estas razones se diferencian explícitamente de las razones por las cuales se brinda protección sobre la base de las leyes de refugiados.³³⁶ Los reglamentos especifican que las autoridades migratorias pueden otorgar esta condición por “razones humanita-

³²⁷ *Ibid.*, Artículo 29.

³²⁸ *Ibid.*, Artículo 29(i).

³²⁹ *Ibid.*, Artículo 29(j).

³³⁰ Ver abajo.

³³¹ *Ibid.*, Artículo 23(m).

³³² Reglamento de la Ley de Migraciones (Argentina), 3 de mayo de 2010, publicado en el Boletín Oficial No. 31898, 6 de mayo de 2010, Artículo 23(m).

³³³ Ver abajo.

³³⁴ Ministerio de Educación (Argentina), Resolución 1007/2012, 29 de junio de 2012.

³³⁵ Decreto Ley No. 3 (Panamá), 22 de febrero de 2008, publicado en la Gaceta Diario Oficial No. 25986, 26 de febrero de 2008, Artículo 18.

³³⁶ Decreto No. 320 (Panamá), 8 de agosto de 2008, publicado en la Gaceta Diario Oficial No. 26104, 13 agosto de 2008, Artículo 171, párrafo adicional.

rias excepcionales”, a solicitud del extranjero y previa evaluación por un equipo interdisciplinario.³³⁷ Esta categoría se concibe específicamente como un medio para regularizar la estadia de personas que ya se encuentran en Panamá, hasta que se pueda efectuar su retorno voluntario,³³⁸ en lugar de permitir el viaje o ingreso a Panamá a personas que se encuentran fuera del país. El período de vigencia del permiso de residencia temporal concedido sobre esta base se puede prorrogar por seis años adicionales, a solicitud del extranjero, y una vez más, previa evaluación por un equipo interdisciplinario gubernamental.³³⁹

Asimismo, los reglamentos señalan varios factores generales a ponderar positiva o negativamente al evaluar este tipo de solicitudes, entre los que se encuentran los siguientes: vínculos con Panamá, antecedentes penales, situación económica y condiciones físicas y mentales.³⁴⁰ Ciertas “razones humanitarias” también se enumeran como necesarias para la evaluación, y todas de ellas se basan en las condiciones físicas del extranjero, como sigue:

“1. acredite sufrir una enfermedad o discapacidad que requiera atención de salud y le imposibilite su regreso a su país de origen o de residencia;

2. acredite padecer discapacidad profunda permanente;

3. Siendo mayor de 85 años, demuestre que no puede valerse por sí mismo o esté en estado de abandono;

4. Se encuentra en condiciones de indigencia notoria (extrema pobreza) y que tenga más de cinco (5) años en territorio nacional al momento de la entrada en vigencia [del reglamento];

5. Siendo persona menor de edad sufre algún grado de discapacidad, se encuentra indocumentado o en situación de desamparo.”

Sin embargo, los criterios relativamente limitados que se adoptan aquí solo indican claramente que se puede incluir una clase más general de “razones humanitarias” en esta categoría. De hecho, supuestamente en Panamá se ha otorgado residencia temporal sobre la base de esta categoría a numerosos haitianos que llegaron a territorio

panameño después del terremoto de 2010. Aparentemente, estos haitianos no demostraron ninguna de las características arriba incluidas, y tampoco se trataba de casos que cumplieran de modo contundente con los criterios más generales de los vínculos con Panamá arriba descritos. Por consiguiente, al igual que en Argentina, en Panamá se confiere en la práctica un significado general al término “razones humanitarias”, aunque las leyes estipulan ciertos criterios limitados, al menos para extranjeros afectados por un desastre natural.

El máximo desarrollo de las leyes y políticas sobre “visas humanitarias” quizás se encuentra en México. Al realizar un análisis de la práctica de este país, haremos énfasis en describir el estado actual de la legislación sobre este tema, dentro del marco de la nueva Ley de Migración de México. Sin embargo, es importante apreciar que las leyes actuales están muy influenciadas por leyes y políticas anteriores y más informales sobre este tema (y de hecho, se basan en éstas), las cuales se aplicaron en México después del terremoto de Haití de 2010. Ciertamente, esa ley se aplicó en muchos casos individuales para autorizar que ciudadanos haitianos, que en su mayoría tenían lazos familiares en México, viajaran e ingresaran a México y permanecieran en el país después del terremoto.

México constituye un ejemplo de un país cuyas leyes migratorias nacionales dan un significado levemente diferente al término “humanitario” en diferentes contextos migratorios o de procedimiento. Así, en la nueva Ley de Migración se crea una categoría de permanencia como “visitante por razones humanitarias”.³⁴¹ Esta permanencia se puede otorgar a clases específicas de personas, entre ellas las siguientes: víctimas o testigos de algún crimen cometido en México; niñas, niños o adolescentes migrantes no acompañados; y solicitantes de asilo. Sin embargo, se confiere una amplia facultad a las autoridades migratorias para autorizar la estadia bajo esta categoría a otras personas, sobre la base de una “causa humanitaria”.³⁴² Esto se define más detalladamente en el reglamento, en términos de que la persona requiera asistir a un familiar directo en estado grave de salud que se encuentre en el territorio nacional; recuperar el cadáver de un familiar o autorizar la atención médica a un familiar bajo custodia del Estado mexicano; o cuando “exista riesgo a su salud o vida propias y requiera permanecer en el territorio nacional”.³⁴³ Se puede decir que existe un cierto margen para que el último elemento incluya

³³⁷ *Ibid.*, Artículos 171 y 173.

³³⁸ *Ibid.*, Artículo 171.

³³⁹ *Ibid.*, Artículo 174.

³⁴⁰ *Ibid.*, Artículo 171.

³⁴¹ Ley de Migración (México), publicada en el Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 2011, enmienda más reciente publicada en el Diario Oficial de la Federación, 6 de julio de 2013, Artículo 52.

³⁴² Decreto: Reglamento de la Ley de Migración (México), publicado en el Diario Oficial de la Federación, 28 de septiembre de 2012, Artículos 137 y 141.

³⁴³ *Ibid.*

a extranjeros que no pueden ser devueltos a su país de origen debido a que existen riesgos para su salud o vida originados por un desastre o sus consecuencias.

Además, se confiere a las autoridades migratorias nacionales la facultad de autorizar el ingreso de extranjeros que no cumplen los requisitos normales para el ingreso, cuando existe una “causa humanitaria”.³⁴⁴ Sin embargo, en este caso el significado del término “causa humanitaria” se limita a un extranjero

... “que por riesgo a la salud o vida propias, o por su situación de vulnerabilidad no pueda ser devuelto a su país de origen, o no pueda continuar con su viaje”...³⁴⁵

Por lo tanto, el concepto de “causa humanitaria” aplicado en el punto de ingreso abarca una gama más amplia de vulnerabilidades que en el contexto de la autorización de estadía, pero no incluye las razones relacionadas con los lazos familiares. En este caso, la categoría más general de “razones humanitarias” también está constituida de forma diferente para incluir a solicitantes de asilo, pero no a testigos o niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados.³⁴⁶ Sin embargo, en última instancia el permiso para ingresar al país por estas razones también conduce a la autorización, en el puerto de ingreso, de la “condición de estancia de visitante por razones humanitarias”.³⁴⁷

Finalmente, la Ley de Migración de México confiere explícitamente la facultad a las autoridades migratorias nacionales de otorgar una visa por “razones humanitarias” a extranjeros que se encuentran fuera de México.³⁴⁸ Una vez más, aquí los criterios son similares pero diferentes a ambas clases de “causa humanitaria”, sobre todo porque reconocen expresamente la situación de desastres.³⁴⁹ Por consiguiente, esta visa debe solicitarla un ciudadano mexicano o un residente temporal o permanente en

México, en nombre de un familiar que se encuentra en el extranjero y con quien no tiene un vínculo familiar lo suficientemente cercano como para sea posible admitirlo por razones de unidad familiar.³⁵⁰ Adicionalmente, bajo las consideraciones humanitarias se requiere que el patrocinador tenga necesidad de recibir ayuda del familiar por encontrarse en estado grave de salud³⁵¹ o:

“Que la persona extranjera [...] se encuentra en situación de peligro a su vida o integridad por violencia o desastre natural debidamente acreditado [...]”.³⁵²

Junto a esta cláusula, en los lineamientos de procedimientos recién publicados se agrega una nueva cláusula para incluir la situación de que el extranjero “es víctima de catástrofe natural”.³⁵³ Además, los nuevos lineamientos autorizan a las autoridades migratorias a comunicarse, en estos casos, con ACNUR para obtener directrices sobre consideraciones de protección internacional que esta entidad puede haber emitido con respecto al país en cuestión.³⁵⁴ Si el extranjero cumple con los criterios necesarios, entonces podrá obtener una visa de “visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas” emitida por el consulado mexicano pertinente, que le permite viajar e ingresar a México.³⁵⁵ Se deberá informar tanto al patrocinador como al beneficiario del derecho de éste último a solicitar asilo al ingresar a México. Aunque no queda claro qué categoría de estadía se autorizaría si el extranjero no solicitara la condición de refugiado, una alternativa probable podría ser la de “estancia de visitante por razones humanitarias”.³⁵⁶

³⁴⁴ Ley de Migración (México), Artículo 37(III)(e) y Artículo 42.

³⁴⁵ Reglamento de la Ley de Migración (México), Artículo 63(III).

³⁴⁶ *Ibíd.*, Artículo 63(I)-(II). Además, se refiere a las clases de trabajadores que llegan a México a prestar auxilio en situaciones de emergencia, y a la tripulación y pasajeros a bordo de aeronaves que tienen que aterrizar en México por contingencia técnica o condiciones climatológicas (*ibíd.*, Artículo 63(IV)).

³⁴⁷ *Ibíd.*, Artículo 62.

³⁴⁸ Ley de Migración (México), Artículo 41.

³⁴⁹ *Ibíd.*, Artículo 116(I)(b).

³⁵⁰ *Ibíd.*, Artículo 116(I)(a). Ciertas ramas de las autoridades mexicanas también pueden solicitar una “visa humanitaria” para permitir el ingreso a trabajadores extranjeros que llegan a México a prestar auxilio en situaciones de emergencia (*ibíd.*, Artículo 116(II)).

³⁵¹ *Ibíd.*, Artículo 116(I)(c).

³⁵² *Ibíd.*, Artículo 116(I)(b).

³⁵³ Lineamientos Generales para la expedición de visas que emiten las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, publicados en el Diario Oficial de la Federación, 11 de octubre de 2014, disposición general No. 8, procedimiento No. 9, segundo criterio de resolución, inserción (a)(ii).

³⁵⁴ *Ibíd.*, tercer criterio de resolución.

³⁵⁵ *Ibíd.*; ver también el Reglamento de la Ley de Migración (México), Artículo 116.

³⁵⁶ Ver arriba.

7.3 ENFOQUE INDIVIDUALIZADO ESPECÍFICAMENTE PARA LOS DESPLAZAMIENTOS “TRANSFRONTERIZOS”

En general, vimos que los migrantes que forman parte de un desplazamiento “transfronterizo” son admitidos bajo leyes migratorias regulares. Sin embargo, en los casos donde no existen tales reglas o donde se considera que son insuficientes como para brindar protección a las personas que huyen de un desastre, los Estados pueden adoptar leyes especiales. El único caso documentado en las Américas es el de **Argentina**, donde las leyes nacionales confieren la facultad a la Dirección Nacional de Migraciones de adoptar reglas de carácter general en los casos que requieren un “tratamiento especial” para admitir a los extranjeros a territorio argentino como “residentes transitorios”.³⁵⁷ La condición migratoria de “residentes transitorios” es diferente a la de “residentes temporales”; dado que la condición “transitoria” se otorga, por ejemplo, a turistas y pasajeros en tránsito,³⁵⁸ tiene una duración menor y no implica automáticamente el derecho a trabajar en Argentina, aunque esto se puede autorizar expresamente en cada caso, según se requiera.³⁵⁹

Crucialmente, las regulaciones de aplicación han dado una orientación marcada hacia los desastres naturales a la categoría de “casos especiales” de la clase de “residente transitorio”. Por lo tanto, al considerar esta categoría las autoridades nacionales de Argentina tienen instrucciones directas de tomar en cuenta lo siguiente:

“... la situación de aquellas *personas que, a pesar de no requerir protección internacional, transitoriamente no pueden retornar a sus países de origen* en razón de las condiciones humanitarias prevalentes o *debido a las consecuencias generadas por desastres naturales o ambientales ocasionados por el hombre*. A este fin podrán tomarse en cuenta las recomendaciones de no retorno que formulare el ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR).”³⁶⁰

La referencia a las recomendaciones del ACNUR se refiere a la parte de “condiciones humanitarias prevalentes”. A diferencia de esto, la inclusión de una referencia a desastres está dirigida específicamente a asegurar que los chilenos de las regiones fronterizas remotas que atraviesan la frontera para ingresar temporalmente a Argentina cuando ocurren terremotos e inundaciones en esa parte de su país, se beneficien de una condición regular.³⁶¹ La aplicación de esta disposición permitiría a estas personas permanecer en Argentina por un período de 90 días, prorrogables si las circunstancias lo requirieren; sin embargo, aún no se ha aplicado.

Un asunto de leyes y políticas públicas sobre extranjeros que es de especial importancia en estos desplazamientos transfronterizos (aunque no exclusivamente) es el de acceso a alojamiento de emergencia y asistencia humanitaria.³⁶² Muchas veces, los habitantes de las regiones fronterizas tienen familiares y amigos del otro lado de la frontera que pueden estar preparados para alojarlos por un período breve de tiempo. Sin embargo, especialmente en los casos cuando un desastre como una tormenta tropical afecta a la población de ambos lados de la frontera, el acceso a alojamiento de emergencia público se convierte en un tema vigente no solo para los residentes, sino también para los migrantes transfronterizos.

El enfoque adoptado en varios países, de los cuales **México** es solo un ejemplo destacado, es aplicar el principio de no discriminación. Se proporciona acceso a los hostales operados por el gobierno que se utilizan como albergues para brindar alojamiento de emergencia durante desastres repentinos, sin diferenciar entre ciudadanos y extranjeros o migrantes regulares e irregulares. Por consiguiente, no se deniega acceso o asistencia humanitaria sobre la base de tales características a las personas que ingresan a los albergues en estas situaciones, que con frecuencia incluyen a muchos miles de guatemaltecos provenientes de las regiones fronterizas que llegan para capear la tormenta. La experiencia de México es que usualmente, estas personas regresan a su país después de la emergencia.

³⁵⁷ Ver la Ley No. 25871 (Argentina), Artículo 24(h), conjuntamente con el Decreto No. 616/2010 (Argentina), Artículo 24(h).

³⁵⁸ Ver la Ley No. 25871 (Argentina), Artículo 24((a)-(b)).

³⁵⁹ Ley No. 25871 (Argentina), Artículo 52.

³⁶⁰ Decreto No. 616/2010 (Argentina), Artículo 24(h), énfasis añadido.

³⁶¹ En aquel tiempo los chilenos no se beneficiaban de los derechos de libre movimiento en Argentina derivados del Mercosur.

³⁶² El mismo tema surge de modo paralelo para los migrantes que residen (de manera regular o irregular) en otro país en el momento cuando éste es afectado por un desastre natural repentino (ver más abajo).

7.4 CONCLUSIONES

En esta sección del estudio se plantean varios puntos importantes. Primero, en las Américas se encuentra una sorprendente pluralidad de ejemplos de países que demuestran tener una base de leyes, políticas o prácticas para resolver la condición migratoria de personas individuales cuando ésta se basa en circunstancias excepcionales tales como los efectos de un desastre que ocurrió en su país de origen. En los casos donde no existe este tipo de disposiciones o donde se consideran inadecuadamente vagas a la luz de las circunstancias actuales, se llevan a cabo iniciativas para formular leyes que incluyan nuevas disposiciones sobre este tema, como en el caso de Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Perú. En resumen, existe un amplio consenso sobre la utilidad de disposiciones de esta índole.

Segundo, a pesar de que estas disposiciones adoptan diversas formas, la discrecionalidad ocupa un lugar central en cada una de ellas. En otras palabras, en general los Estados no consideran la aplicación de estas disposiciones como una obligación sino como un derecho. Hay ciertas variaciones entre las diferentes leyes en cuanto a si se prevén circunstancias “humanitarias” de manera explícita y en qué medida está regulado este concepto. Sin embargo, aun en los casos donde las leyes circunscriben el significado de la frase a ciertos tipos de emergencias, la práctica indica que los responsables de la toma de decisiones a lo largo de las Américas están dispuestos a trascender estos términos para incluir los desastres en los casos donde no están expresamente previstos.

Tercero, es importante identificar claramente las situaciones para las cuales se aplica esta discrecionalidad; por ejemplo, para viajar al país, para ingresar al territorio o para permanecer en él. En algunas leyes esto se especifica claramente, pero esto no siempre es el caso. Además, algunos Estados permiten la aplicación de esta discrecionalidad por razones humanitarias en ciertos puntos pero aparentemente, no en otros, lo que deja abierta la interrogante si se puede suponer en estos últimos casos la existencia de una discrecionalidad similar de forma implícita. Asimismo, pareciera que algunos Estados que sí prescriben el significado de “razones humanitarias” pueden definir el alcance del concepto de modo diferente para situaciones distintas, dependiendo si lo que está en juego es el viaje, el ingreso o la estadía. Finalmente, numerosas leyes incluyen disposiciones explícitas sobre desastres como una cuestión humanitaria.

Cuarto, hay bastantes variaciones en cuanto a la duración y las condiciones de estadía permitidas. A veces éstas reflejan las presuntas características del flujo migratorio, como en el caso de las disposiciones muy diferentes para el desplazamiento “transfronterizo” y el desplazamiento “al extranjero” estipuladas en las leyes de Argentina; no obstante, todas se basan en el entendimiento que el ingreso o estadía solo será temporal (al menos en primera instancia) y que para otorgarlas, no es necesario que existan vínculos más duraderos con el

país (por ejemplo, familia o empleo, entre otros) o estadía previa (como en el caso de las disposiciones sobre la regularización). En todos los casos, es responsabilidad del extranjero presentar una solicitud a las autoridades pertinentes para beneficiarse de estas disposiciones. En ninguna de las disposiciones se estipula que las autoridades deben realizar una consideración *propio motu*, aunque en algunos casos tienen derecho a hacerlo, si lo desean.

Finalmente, es evidente que todas las prácticas existentes en las Américas que se basan en la aplicación de tales disposiciones en el contexto de desastres conciernen a los desastres repentinos más que los desastres de evolución lenta. Con respecto al alcance del concepto de “razones humanitarias”, durante las entrevistas algunos funcionarios gubernamentales de diferentes países expresaron el deseo de contar con orientación adicional sobre cuándo este concepto se puede aplicar en el contexto de la migración y las personas extranjeras afectadas por desastres repentinos. Una pregunta pertinente sería en qué medida los estándares de las leyes nacionales existentes en las Américas (ya sean relativos a enfoques generalizados o individuales) constituirían modelos adecuados.

En la sección siguiente se pasa a considerar el tema separado, pero estrechamente relacionado, de las leyes relativas a los extranjeros en las Américas que se ven afectados por un desastre que ocurre en el país en donde se encuentran.



8. EXTRANJEROS EN SITUACIONES DE DESASTRES

Los extranjeros que se encuentran en el territorio de un Estado donde se ven afectados por un desastre repentino enfrentan desafíos particulares como consecuencia de ello.³⁶³ Teóricamente, sería posible abordar esa situación mediante los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas que, después de todo, son aplicables para todas las personas que se encuentran en el territorio, sin distinción alguna.³⁶⁴ Sin embargo, en las Américas este marco se utiliza raras veces en el contexto de desastres, y dado que estos principios rectores se refieren a las necesidades de los desplazados internos en general (es decir, sin diferenciar entre ciudadanos y extranjeros), no abordan las necesidades particulares de las personas extranjeras en el contexto de un desastre. De hecho, es evidente que la ocurrencia de un desastre de este tipo no necesariamente provoca el desplazamiento de personas extranjeras que dejan su hogar, sino que puede afectarlas negativamente de otras maneras que aquí merecen una consideración más detallada, desde la perspectiva de las prácticas actuales de los Estados.

Sin embargo, parece que en las Américas generalmente los gobiernos brindan asistencia de emergencia durante un desastre que ocurre en su territorio sin discriminar entre ciudadanos y extranjeros. Por lo tanto, en principio los extranjeros tienen derecho a obtener acceso a alojamiento de emergencia, comida y asistencia material y a solicitar cualquier compensación por daños ocasionados, entre otros, que esté disponible, bajo los mismos términos que los ciudadanos de ese país. Además, no existe una práctica general de restringir la estadia de extranjeros o instituir la expulsión de extranjeros sencillamente porque ocurrió un desastre. Sin embargo, sigue siendo necesario asegurar que las necesidades particulares de los extranjeros se incluyan en la planificación de la preparación para los desastres a nivel nacional y, en los sistemas federales, a nivel local.³⁶⁵

En el caso de migrantes irregulares e indocumentados se presenta un desafío legal particular. En algunos Estados de las Américas, al parecer el acceso a asistencia gubernamental, incluso en situaciones de emergencia, está reservado para las personas que cuentan con los documentos apropiados.³⁶⁶ De hecho, en debates regionales sobre la situación de extranjeros en situaciones de desastres, la discusión ha tendido a centrarse en la medida en que se puede brindar asistencia a los migrantes indocumentados.³⁶⁷ Este tema también abarca la asistencia que pueden proporcionar las organizaciones de la sociedad civil. Algunas leyes dictan que es ilegal que cualquier individuo u organización brinde asistencia a un migrante en condición migratoria irregular.³⁶⁸ Con respecto a este desafío general, México constituye un ejemplo positivo, ya que en situaciones de desastres se brinda alojamiento de emergencia y asistencia sin distinción alguna, basado únicamente en la necesidad.

³⁶³ Ver la sección 2.6 de este informe.

³⁶⁴ Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, "Guiding Principles on Internal Displacement", Documento de Naciones Unidas E/CN.4/1998/53/Add.2 (11 de febrero de 1998). Específicamente, ver los Principios 1 a 4.

³⁶⁵ Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, Comisión Especial de Asuntos Migratorios, "Summary for the meeting of January 27, 2009".

³⁶⁶ Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, Comisión Especial de Asuntos Migratorios, "Migrantes en situaciones de desastres".

³⁶⁷ Consejo Permanente de la OEA, Comisión Especial de Asuntos Migratorios, "Summary for the meeting of January 27, 2009".

³⁶⁸ Consejo Permanente de la OEA, Comisión Especial de Asuntos Migratorios, "Migrantes en situaciones de desastres".

Un reto relacionado que surge específicamente en el caso de los migrantes irregulares que quedan atrapados en una situación de desastre en el extranjero es el riesgo de que, si se presentan ante las autoridades, esto sencillamente conducirá a su rápido enjuiciamiento y/o expulsión sobre la base de su condición migratoria irregular. Sin embargo, en las Américas es posible encontrar arreglos gubernamentales donde la función de mantenimiento del orden público en situaciones de desastres se mantiene separada de la función de aplicación de las leyes migratorias, que podría no ser oportuna en tales contextos.³⁶⁹ Este desafío es particularmente mayor en los casos cuando la institución nacional encargada de brindar asistencia de emergencia es la misma, o queda bajo la misma autoridad, que la institución encargada efectuar el control migratorio. En los **Estados Unidos**, donde ocurre esto, surgieron tensiones de este tipo para los oficiales del Departamento de Seguridad Nacional involucrados en la provisión de asistencia de emergencia después de los huracanes Katrina y Rita en 2005.³⁷⁰

Un desafío más general que enfrentan los migrantes regulares, así como los migrantes irregulares que solicitan regularizar su condición, es el de cumplir los requisitos de la ley de migración, como por ejemplo, presentar una solicitud o pruebas a tiempo a las autoridades migratorias o presentarse a una entrevista programada. En ciertos Estados se reconoce expresamente que un desastre que ocurre en su territorio puede interferir con tales procesos, y se confiere la discrecionalidad a las autoridades migratorias de tomar en cuenta estos factores.³⁷¹ Por ejemplo, en los Estados Unidos las autoridades de inmigración tienen esta facultad; adicionalmente, en algunos casos las autoridades han emitido específicamente avisos generalizados de “situaciones especiales” en tales circunstancias. Esto ocurrió para el huracán Katrina (2005), los incendios forestales de California (2007) y el huracán Sandy (2012).³⁷²

Existe un desafío relacionado cuando la base para la permanencia legal del extranjero en el país anfitrión queda eliminada a causa del desastre. En la mayoría de los países de las Américas, hay pocas posibilidades para inmigrar sobre la base de una solicitud propia; más bien, es necesario que el extranjero cuente con un familiar o empleador, entre otros, que esté dispuesto a respaldar o patrocinar la solicitud. Por ejemplo, en el contexto del huracán Katrina que ocurrió en los Estados Unidos, la pérdida de vidas, devastación de negocios o destrucción

de activos personales afectó directamente la capacidad de ciertos migrantes víctimas del huracán, o las familias de las víctimas, de cumplir con los criterios de elegibilidad para la permanencia o para obtener una visa.³⁷³ Para algunas personas que tenían visas temporales, incluso ocurrió que los propósitos para los cuales se les había otorgado la visa resultaron interrumpidos.³⁷⁴ En este contexto, fue necesario que las autoridades estadounidenses emitieran directrices específicas, aunque los temas legales más generales quedaron sin resolverse.³⁷⁵

Los desafíos que enfrentan los extranjeros cuando ocurre un desastre también parecen ser mayores para las personas que están en tránsito en el territorio de un Estado y que no viven allí. Esto se manifiesta como una posible mayor falta de conocimiento sobre qué hacer y a dónde ir en caso de un desastre. Para los migrantes que están en tránsito y que no provienen de un país de habla hispana, como por ejemplo, los migrantes extracontinentales de diversas nacionalidades asiáticas y africanas, las dificultades pueden exacerbarse dada su escasa comprensión del idioma local. Por supuesto que estas situaciones son particularmente graves para los migrantes que viajan por tierra de modo irregular, por lo que podría ser adecuado incluir disposiciones específicas para ellos en los planes de socorro nacionales y locales.

Claramente, podemos concluir que la situación de los extranjeros que resultan afectados por un desastre en un país que no es su país de origen es un tema sobre el que se podría brindar directrices útiles a los Estados de las Américas.

³⁶⁹ Consejo Permanente de la OEA, Comisión Especial de Asuntos Migratorios, “Summary for the meeting of January 27, 2009”.

³⁷⁰ Por ejemplo, ver R.E. Wasem, “Unauthorized Aliens’ Access to Federal Benefits: Policy and Issues” (Congressional Research Service 2012) 19-20.

³⁷¹ Ver arriba.

³⁷² Todos los avisos pueden verse en <http://www.uscis.gov/humanitarian/special-situations/previous-special-situations>.

³⁷³ R.E. Wasem, “Hurricane Katrina-Related Immigration Issues and Legislation” (Congressional Research Service 2005) 7-10.

³⁷⁴ *Ibíd.*

³⁷⁵ *Ibíd.*



9. RESUMEN DE HALLAZGOS Y CONCLUSIÓN

En este estudio se revisaron las leyes, políticas y prácticas de los Estados miembros de la CRM y otros Estados de las Américas, con el fin de verificar si responden al desafío de brindar protección humanitaria a extranjeros afectados por desastres provocados por amenazas naturales y, de ser así, cómo responden. Los hallazgos del estudio constituyen un marco importante que sirve para empezar a conceptualizar la naturaleza y dinámica de esta modalidad de desplazamiento en la región e identificar los aspectos que las respuestas de los diferentes Estados tienen en común.

Los principales hallazgos del estudio son los siguientes:

Trasfondo legal internacional

- Aún no existe un régimen legal internacional o regional que aborde explícitamente el desplazamiento transfronterizo en el contexto de desastres.
- Aún no existen criterios aplicados universalmente para determinar, en el contexto de desastres, cuándo los extranjeros afectados por el desastre deberían beneficiarse de protección temporal humanitaria.

Dinámica empírica del desplazamiento en las Américas

- Los flujos migratorios internacionales provocados por desastres suelen seguir las rutas migratorias tradicionales.
- El factor ambiental suele ser más fácil de identificar como el impulsor del desplazamiento cuando el desastre es repentino que cuando es de evolución lenta.
- En la región se evidencian diferentes patrones de desplazamiento, entre ellos los desplazamientos “transfronterizos”, los desplazamientos “al extranjero” y las evacuaciones.
- Los extranjeros que ya se encuentran fuera de su país pueden sufrir de igual manera los efectos negativos de un desastre que ocurre en su país de origen o un desastre que ocurre en el país extranjero donde se encuentran.

- En las Américas, los extranjeros que se ven afectados por desastres no solo provienen de los demás países de las Américas sino además, de otras regiones del mundo.

Enfoque basado en leyes, políticas y prácticas nacionales en las Américas

- Ya existe una amplia gama de leyes, políticas y prácticas nacionales sobre la provisión de protección temporal humanitaria para extranjeros en el contexto de desastres.
- Estas leyes, políticas y prácticas existen principalmente a nivel nacional, aunque también se puede identificar algunas prácticas importantes en relación con organizaciones regionales y subregionales.
- Estas leyes, políticas y prácticas abarcan una diversidad de disposiciones basadas en las leyes sobre refugiados nacionales y las leyes migratorias nacionales, pero predominantemente en éstas últimas.
- Existen numerosos aspectos importantes que las diversas disposiciones analizadas en los diferentes contextos nacionales tienen en común (ver abajo).
- Las respuestas de los Estados están dirigidas a extranjeros afectados por desastres repentinos y no por desastres de evolución lenta.

Importancia continuada del derecho de refugiados en situaciones de desastres

- Para los Estados, la ocurrencia aun de un desastre repentino usualmente no genera refugiados; sin embargo, aún así los *efectos* de éste en cuanto a inseguridad, entre otros, pueden hacer necesario que algunos de ellos reciban protección internacional.
- Los Estados utilizan la condición de refugiado, más que condiciones basadas en protección complementaria, como la principal herramienta para brindar protección internacional a casos de personas individuales, según se requiera.
- Por lo general, los Estados no aplican el concepto europeo restrictivo de “protección temporal” en situaciones de afluencia masiva de personas; en lugar de ello, en la región se ha desarrollado una forma diferente de protección temporal.
- Las medidas tomadas bajo este cuerpo de leyes se consideran de carácter obligatorio, a diferencia de las medidas tomadas bajo las leyes migratorias, que se basan más en la discrecionalidad (ver abajo).

Leyes migratorias y personas extranjeras afectadas por desastres naturales en el extranjero

- Los Estados de las Américas utilizan mucho las categorías migratorias y herramientas “regulares” para responder de manera flexible, espontánea y *ad hoc* al impacto que las personas extranjeras sufren en situaciones de desastres en el extranjero.
- Varios Estados de las Américas también utilizan herramientas grupales “excepcionales” de leyes y políticas migratorias para responder a situaciones de flujos de desplazamientos provocados por desastres; éstas incluyen los programas de regularización y la suspensión temporal de devoluciones al país afectado.
- Además, muchos Estados de la región utilizan categorías migratorias “excepcionales” individualizadas para brindar protección temporal humanitaria a los extranjeros afectados; esas categorías están constituidas bajo diferentes formas en las leyes nacionales, pero todas permiten considerar razones humanitarias.
- Las medidas tomadas bajo las leyes migratorias se basan, en gran medida, en un ejercicio positivo de la discrecionalidad inherente de estos Estados para considerar temas humanitarios al regular el viaje, ingreso, estadía y expulsión de extranjeros, sin importar si se han desplazado recientemente o si ya se encuentran en el territorio.

- En la región, los funcionarios públicos sienten la urgente necesidad de obtener más orientación sobre los parámetros dentro de los que se debe ejercer esta discrecionalidad con respecto a extranjeros afectados por desastres naturales; adicionalmente, en estos contextos, en las leyes migratorias de algunos Estados existen brechas de protección.

Leyes migratorias y extranjeros afectados por desastres naturales que ocurren en el territorio en donde se encuentran

- Durante los desastres que ocurren en un país de las Américas, en general los extranjeros tienen derecho a obtener asistencia de emergencia; sin embargo, en algunos Estados existe una brecha de protección para extranjeros en condición migratoria irregular, que enfrentan una serie de desafíos legales y prácticos a raíz de su condición irregular.
- En algunos Estados, los desastres se reconocen como causa para ejercer una discrecionalidad positiva al abordar la incapacidad de los extranjeros afectados de cumplir los requisitos pertinentes de las leyes migratorias.
- Los extranjeros afectados por desastres también enfrentan desafíos específicos para establecer contacto con las autoridades de su propio país y sus propias familias en cada situación particular, para la que puede existir una brecha de protección.
- Estos desafíos son aún mayores para los extranjeros en condición migratoria irregular y particularmente, para los que únicamente se encuentran en tránsito en el territorio del Estado afectado.

Enfoque regional

- Las formas de desplazamiento generado por desastres en las Américas evidencian claramente la necesidad de responder de manera concertada a nivel regional (especialmente en el caso del desplazamiento “al extranjero”).
- Dentro de la CRM y otras regionales subregionales existe un firme precedente de promoción, por parte de los Estados, de soluciones temporales para dar respuesta al impacto que los desastres repentinos tienen en la migración a nivel regional.

En general, se puede observar que el estudio indica que existe una base sólida sobre la cual se puede proceder para elaborar un borrador de guía de buenas prácticas para la “protección temporal humanitaria para extranjeros en situaciones de desastres”, a ser considerado por la CRM en el taller planificado para llevarse a cabo en febrero de 2015.



APPENDIX A:

Lista de personas entrevistadas

Funcionarios gubernamentales entrevistados

1. Adriana C. Alfonso, Coordinadora de Temas Internacionales, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina
2. João Guilherme Lima Granja Xavier da Silva, Director, Departamento de Extranjeros, Secretaría Nacional de Justicia, Ministerio de Justicia, Brasil
3. Fraser Fowler, Director Asistente, Políticas y Programas Sociales, NHQ (Oficinas centrales nacionales), Ciudadanía e Inmigración de Canadá, Canadá
4. Luis Monzón, NHQ, Relaciones Internacionales e Intergubernamentales, Ciudadanía e Inmigración de Canadá, Canadá
5. Cynthia Ralickas, Analista Principal, NHQ, Ciudadanía e Inmigración de Canadá, Canadá
6. Bruce Scoffield, Ministro Consejero (Asuntos Humanitarios) Misión de Canadá en Ginebra, Canadá
7. Kathleen Sigurdson, Directora, División de Operaciones de Refugiados, NHQ, División de Gestión Operativa y Coordinación, Ciudadanía e Inmigración de Canadá, Canadá
8. Louise Wanczycki, Analista Principal, NHQ, Inmigración, Ciudadanía e Inmigración de Canadá, Canadá
9. Kathya Rodríguez, Directora General de Migración y Extranjería, Ministerio de Gobernación, Costa Rica
10. Lewis Cortez, ex-Director de Refugio, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ecuador
11. Helen Flamenco, Secretaria General, Dirección General de Migración, El Salvador
12. Doris Rivas, Secretaria Ejecutiva, CONMIGRANTES, El Salvador
13. José Rodríguez, Director de Asuntos Migratorios, Cancillería, Guatemala
14. Consuelo María Maas, Directora de Protección al Migrante, Dirección General de Asuntos Consulares y Política Migratoria, Cancillería, Honduras
15. Carlos Amílcar Sánchez, Jefe de Migraciones Internacionales, Dirección General de Migración y Extranjería, Honduras
16. Norma Araceli Díaz Godínez, Directora de Migración y Refugio, Secretaría de Relaciones Exteriores, México
17. María Fernanda García Villalobos Haddad, Directora General de Regulación y Archivo Migratorio, Instituto Nacional de Migración, México
18. Isabel Pabón, Protección al Migrante y Vinculación, Instituto Nacional de Migración, México
19. Bárbara Pérez Martínez, ex-Directora de Protección, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), México
20. Anel Sánchez, Protección al Migrante y Vinculación, Instituto Nacional de Migración, México
21. Martha Olivia Gutiérrez Vega, Directora de Asuntos Consulares, Cancillería, Nicaragua
22. Ana Cecilia Solís Díaz, Directora de Protección a Nacionales, Cancillería, Nicaragua
23. Yaribeth de Calvo, Directora, Oficina Nacional para la Atención de los Refugiados (ONPAR), Panamá
24. Iris Lidieth de León, Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR), Panamá

25. Patricio Rubio, Secretario Ejecutivo de la Comisión Especial para los Refugiados, Ministerio de Relaciones Exteriores, Perú
26. Alfred M. Boll, Director Adjunto, Oficina de Migración Internacional, Oficina de Población, Refugiados y Migraciones, Departamento de Estado de los Estados Unidos, Estados Unidos
27. Molly Groom, Jefe, División de Leyes de Refugiados y Asilo, Oficina de Asesoría Principal, Servicios de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos (USCIS), Estados Unidos
28. Oliver Bush, Secretaría Técnica, Conferencia Regional sobre Migración

Oficiales no gubernamentales entrevistados

29. Flavio Lauria, Secretario General, Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM), Conferencia Episcopal, Argentina (no gubernamental)
30. Janet Dench, Canadian Council for Refugees, Canadá (no gubernamental)
31. Jessie Thomson, Director, equipo de asistencia humanitaria y emergencias, CARE Canadá, Canadá (no gubernamental)
32. Wooldy Edson Luidor, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia (no gubernamental)
33. Enrique Torrella Raymond, Coordinador de País-Panamá, Norwegian Refugee Council (NRC), Panamá (no gubernamental)
34. Gabriela Cortina, Coordinadora General, Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana (SEDHU), Uruguay (no gubernamental)
35. Ruth Ellen Wasem, Kluge Staff Fellow, Oficina de Programas Académicos de la Biblioteca del Congreso, Estados Unidos (no gubernamental)

Entrevistados anónimos

- AA (no gubernamental)
- BB (no gubernamental)
- CC (no gubernamental)
- DD (no gubernamental)
- EE (no gubernamental), por intercambio de mensajes enviados por correo electrónico
- FF (no gubernamental), por intercambio de mensajes enviados por correo electrónico

Todas las entrevistas se realizaron por teléfono o medios remotos, a no ser que se indique lo contrario.



APPENDIX B:

Selección de fuentes bibliográficas

- Alianza Bolivariana de los Pueblos de nuestra América, “Declaración Especial sobre Cambio Climático”, X Cumbre del ALBA, Otavalo, Ecuador, 25 de junio de 2010 (2010).
- Alianza Bolivariana de los Pueblos de nuestra América, “Plan para la contribución solidaria de los países del ALBA al esfuerzo de reconstrucción de Haití”, Reunión de emergencia del Consejo Político del ALBA-TCP, Caracas, Venezuela, 25 de enero de 2010 (2010).
- S. Alscher, “Environmental Degradation and Migration on Hispaniola Island” (2011) 49 *International Migration* 164.
- S. Alscher, “Environmental Factors in Mexican Migration: The Cases of Chiapas and Tlaxcala” en T. Afifi y J. Jäger (editores), *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability* (Springer 2010).
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, “Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements” (febrero de 2014) <http://goo.gl/5Y4NtD>.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, “Guidelines on Prima Facie Recognition of Refugee Status” (a publicarse en 2015).
- O. Álvarez Gila, A. Ugalde Zaratiegui y V. López de Maturana, “Migration and Environment in Los Ríos, Ecuador (1997 – 2008)” (2010) 4 *Journal of Identity and Migration Studies* 136.
- L. Andersen, L. Lund y D. Verner, “Migration and Climate Change” en D. Verner (editor), *Reducing Poverty, Protecting Livelihoods, and Building Assets in a Changing Climate: Social Implications of Climate Change for Latin America and the Caribbean* (Banco Mundial 2010).
- O.C. Andrade Afonso, “Natural Disasters and Migration: Storms in Central America and the Caribbean and Immigration to the U.S.” (2011) 14 *Explorations* 1.
- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, “Resolution 2667 (XLI-0/11) on Internally Displaced Persons”, adoptada el 7 de junio de 2011 (2011).
- M. Attz, “Natural Disasters and Remittances: Exploring the Linkages between Poverty, Gender, and Disaster Vulnerability in Caribbean SIDS” (2008) 61 *UNU-WIDER Research Paper* 1, 9.
- R. Bernstein Murray y S. Petrin Williamson, “Migration as a Tool for Disaster Recovery: A Case Study on U.S. Policy Options for Post-Earthquake Haiti” (2011), 255 *Center for Global Development Working Paper* 1 <http://goo.gl/VTk3FM>.
- B. Burson, “Environmentally Induced Displacement and the 1951 Refugee Convention: Pathways to Recognition” en T. Afifi y J. Jäger (editores), *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability* (Springer 2010).
- Camp Coordination and Camp Management Cluster, *The MEND Guide: Comprehensive Guide for Planning Mass Evacuations in Natural Disasters: Pilot Document* (2008) <http://goo.gl/b157vk>.
- Comisión de Derecho Internacional, “Protection of Persons in the Event of Disasters: Texts and Titles of the Draft Articles Adopted by the Drafting Committee on First Reading”, documento de Naciones Unidas A/CN.4/L.831 (15 de mayo de 2014).
- Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “Guiding Principles on Internal Displacement”, documento de Naciones Unidas E/CN.4/1998/53/Add.2 (11 de febrero de 1998).

- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “Report of the Independent Expert on the Situation of Human Rights in Haiti, Michel Forst, Addendum, Forced Returns of Haitians from Third States”, documento de Naciones Unidas A/HRC/20/35/Add.1 (4 de junio de 2012).
- Conferencia Regional sobre Migración, “Declaración: Por una Región Libre de Trata de Personas”, XIX Reunión Viceministerial de la Conferencia Regional sobre Migración, 26 y 27 de junio de 2014 (2014).
- Conferencia Regional sobre Migración, “Comunicado Conjunto, IV Conferencia Regional sobre Migración, San Salvador, 26 al 29 de enero de 1999” (1999).
- Conferencia Regional sobre Migración, “Agenda de la IV Conferencia Regional sobre Migración, San Salvador, El Salvador, 26 al 29 de enero de 1999” (1999).
- Conferencia Regional sobre Migración, “Activities of the International Organization for Migration, IOM, related to the consequences of Hurricane Mitch in Central America”, documento elaborado por la OIM para la IV Conferencia Regional sobre Migración, San Salvador, 26 al 29 de enero de 1999 (1999).
- Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, Comisión Especial de Asuntos Migratorios, “Resumen de la reunión del 27 de enero de 2009”, documento de la OEA No. OEA/Ser.G CE/AM-72/09 (3 de febrero de 2009).
- Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, Comisión Especial de Asuntos Migratorios, “International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: Cooperation on Needs and Contributions of Migrants in Disaster Situations; presented by the [IFRCRCS] for the meeting of January 27, 2009”, documento de la OEA No. OEA/Ser.G CE/A</INF.50/09 (27 de enero de 2009).
- Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, Comisión Especial de Asuntos Migratorios, “Migrantes en situaciones de desastres”, documento No. OEA/Ser.G CE/AM-X/09 (21 de enero de 2009).
- D.J. Cantor y D. Trimiño Mora, “A Simple Solution to War Refugees? The Latin American Expanded Definition and its relationship to IHL” en D.J. Cantor y J.F. Durieux (editores), *Refuge from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law* (Martinus Nijhoff 2014).
- D.J. Cantor y S. Barichello, “The Inter-American Human Rights System: A New Model for Integrating Refugee and Complementary Protection?” (2013) 17 *International Journal of Human Rights* 689.
- A. de Waal, *Famine Crimes: Politics and the Disaster Relief Industry in Africa* (Indiana University Press 1997).
- B. Docherty y T. Giannini, “Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees” (2009) 33 *Harvard Environmental Law Review* 349.
- S. Feng, A. Krueger y M. Oppenheimer, “Linkages Among Climate Change, Crop Yields and Mexico-U.S. Border Migration” (2010) 107 *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 14257.
- Gobierno de Costa Rica, Conferencia Regional sobre Migración e Iniciativa Nansen, “Concept Note and Proposal for a Workshop on the Development of Guidelines for Humanitarian and Temporary Protection Status in Times of Disasters” (2014).
- C.L. Gray, “Gender, Natural Capital and Migration in the Southern Ecuadorian Andes” (2010) 42 *Environment and Planning* 678
- C.L. Gray, “Environment, and Rural Out-Migration in the Southern Ecuadorian Andes” (2009) 37 *World Development* 457.
- G. Hugo, “Climate Change-Induced Mobility and the Existing Migration Regime in Asia and the Pacific” en J. McAdam (editor), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives* (Hart Publishers 2012).
- U. Iben Jensen, *Humanitarian Visas: Option or Obligation?*, estudio elaborado para la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo (Unión Europea, 2014).
- Iniciativa Nansen, “Terms of Reference for Consultancy: Development of Guidelines for Humanitarian Visa and Temporary Protection Status in Times of Disasters” (2014).
- Iniciativa Nansen, “Disasters and Cross-Border Displacement in Central America: Emerging Needs, New Responses”, Consulta Regional de la Iniciativa Nansen, San José, Costa Rica, 2 al 4 de diciembre de 2013 (2013) <http://goo.gl/2H1C9W>.
- Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Estimates 2014: People Displaced by Disasters* (2014) <http://goo.gl/zVHQM8>.
- W. Kälin, “Conceptualising Climate-Induced Displacement” en J. McAdam (editor), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives* (Hart Publishers 2012).
- M. Leighton-Schwartz y J. Notini, “Desertification and Migration: Mexico and the United States” (1994) *U.S. Commission on Immigration Reform Research Paper* <https://goo.gl/0pAHBH>

- J. McAdam, *Climate Change, Forced Migration and International Law* (OUP 2012).
- J. Mc Adam, "Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer" (2011) 23 *International Journal of Refugee Law* 2.
- J. McAdam, "Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards" (2011) *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*.
- J. McAdam, *Complementary Protection in International Refugee Law* (OUP 2007).
- J. McAdam y B. Saul, "Displacement with Dignity: Climate Change, Migration and Security in Bangladesh" (2010) 53 *German Yearbook of International Law* 1.
- A. Morales Gamboa (editor), "Análisis de los alcances sociales y del impacto del régimen de excepción migratoria para los inmigrantes de origen centroamericano en Costa Rica" (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales 1999) <http://goo.gl/8JIIMR>.
- R.J. Nawrotzki, F. Riosmena y L.M. Hunter, "Do Rainfall Deficits Predict U.S.-Bound Migration from Rural Mexico? Evidence from the Mexican Census" (2013) 32 *Populations Research and Policy Review* 129.
- R. Obokata, L. Veronis y R. McLeman, "Empirical Research on International Environmental Migration: A Systematic Review" (2014) 36 *Population and Environment* 111.
- E. Omeziri y C. Gore, "Temporary Measures: Canadian Refugee Policy and Environmental Migration" (2014) 29 *Refuge* 43.
- M. Prieur, "Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons" (2010) 4243 *The Urban Lawyer* 247.
- M. Reed-Hurtado, "The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of Persons Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America" (2013) *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*.
- D. Reichmann, "Honduras: The Perils of Remittance Dependence and Clandestine Migration" (2013) Migration Policy Institute <http://goo.gl/qPr8cG>.
- Reunión de Presidentes Centroamericanos, "Reunión Extraordinaria de Presidentes Centroamericanos: Declaración Conjunta", Comalapa, El Salvador, 9 de noviembre de 1998" (1998).
- T. Rinke, "Temporary and Circular Labor Migration between Spain and Colombia" en F. Gemmene, P. Brücker y D. Ionesco (editores), *The State of Environmental Migration 2011* (IDDRI-IOM 2012) 25-34.
- K. Schmidt-Verkerk, "'Buscando La Vida' – How Do Perceptions of Increasingly Dry Weather Affect Migratory Behaviour in Zacatecas, Mexico?" en T. Afifi y J. Jäger (editores), *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability* (Springer 2010).
- P. Sérgio de Almeida, "La política de migraciones brasileña y la migración haitiana a Brasil" (2012) II.5 *Migration Policy Practice* 15.
- Unión de Naciones Suramericanas, "Resolución del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)", Mitad del Mundo, Quito, Ecuador, 11 de marzo de 2011 (2011).
- Unión de Naciones Suramericanas, "Comunicado de UNASUR ante el terremoto en Chile" (27 de febrero de 2010).
- Unión de Naciones Suramericanas, "Solidaridad de UNASUR con Haití: Decisión de Quito", Otavalo, Ecuador, 9 de febrero de 2010 (2010).
- R.E. Wasem, "Unauthorized Aliens" Access to Federal Benefits: Policy and Issues" (Congressional Research Service 2012).
- R.E. Wasem, "Hurricane Katrina-Related Immigration Issues and Legislation" (Congressional Research Service 2005).
- P. Weiss Fagan, "Receiving Haitian Migrants in the Context of the 2010 Earthquake" (2013) <http://goo.gl/EOioaw>.
- T. Wood, "Protection and Disasters in the Horn of Africa: Norms and Practice for Addressing Cross-Border Displacement in Disaster Contexts", informe elaborado para la Iniciativa Nansen (2014).
- D.J. Wrathall, "Migration Amidst Social-Ecological Regime Shift: The Search for Stability in Garífuna Villages of Northern Honduras" (2012) 40 *Human Ecology* 583.



APPENDIX C:

Tablas de algunas disposiciones nacionales e internacionales mencionadas en el estudio (no exhaustivas)

1. Ley de refugiados (no incluye disposiciones de protección complementaria basadas en los derechos humanos)

Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Internacional				
Calificación	Refugiado	“[una persona que] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país ...”	Variable, depende de las leyes nacionales de cada país, usualmente es temporal	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951 y su Protocolo de 1967), Artículo 1A(2)
		“personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”	Variable, depende de las leyes nacionales de cada país, usualmente es temporal	Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984), Conclusión III
Cuba				
Ingreso y estadía	Refugiado	“.....aquellos extranjeros y personas apátridas cuyo ingreso al territorio nacional es autorizado porque dejaron su país a causa de calamidades sociales o bélicas, cataclismos u otros fenómenos naturales y que permanecerán en Cuba temporalmente hasta que las condiciones normales en su país de origen se hayan restablecido”	Residencia temporal	Decreto No. 26 (1978), Artículo 80
Panamá				
Ingreso, estadía y no devolución (afluencia masiva de personas)	Protección temporal humanitaria	“afluencia en gran escala de personas que ingresan ilegal o irregularmente al país en busca de protección”	Condición de protección temporal humanitaria (admisión temporal y no devolución), dos meses (prorrogables)	Decreto Ejecutivo No. 23 (1998), Título II, Capítulo I
Venezuela				
Ingreso, estadía y no devolución (afluencia masiva de personas)	Protección temporal	“grupos de personas necesitadas de protección que huyen de un mismo país, dificultándose la determinación momentánea de las causas que motivaron su movilización”, particularmente: “personas que desean solicitar refugio en Venezuela”, o “personas que utilizan el territorio nacional como tránsito para ingresar de nuevo al territorio de procedencia” o “personas que desean permanecer temporalmente en el territorio venezolano y no desean solicitar refugio”.	Condición de protección temporal (admisión y no devolución), 90 días (prorrogables)	Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas (2001), Artículo 32; Decreto No. 2491 (2003), Artículos 21 a 23

Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Perú				
Ingreso, estadía y no devolución (afluencia masiva de personas)	Protección temporal	“ingreso masivo de personas de manera ilegal o irregular al territorio de la República en busca de protección”	Condición de protección temporal (admisión y no devolución)	Ley No. 27891 (2002), Artículos 35 y 36; Reglamento (2002), Artículos 35 a 39
Costa Rica				
No especificada (afluencia masiva de personas)	Protección temporal	“ingreso masivo, o riesgo inminente de ingreso masivo al país de personas necesitadas de protección internacional”	No especificada	Decreto No. 36831-G (2011), Artículo 145
Bolivia				
No especificada (afluencia masiva de personas)	Protección temporal	“ingreso masivo, o riesgo inminente de ingreso masivo al país de personas necesitadas de protección internacional”	No especificada	Ley No. 251 (2012), Artículo 31
Estados Unidos (solo de 1965 a 1980)				
Reasentamiento de refugiados	Refugiado	Personas desarraigadas por calamidades naturales catastróficas, según lo define el Presidente, que se encuentran fuera de su lugar de residencia habitual y no pueden retornar a éste	–	Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 (1964 ed., Sup. V), sección 203(a)(7)(B)
Canadá				
Reasentamiento de refugiados	Clase de país de asilo	Afectado gravemente a nivel personal por una guerra civil, conflicto armado o violación masiva de los derechos humanos	–	Reglamento de Inmigración y Protección de Refugiados (2002), Reglamento 147

2. Ley de migración

Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Canadá				
Cualquiera	Medidas especiales	No especificada	–	Discrecionalidad a nivel ministerial, expresada en los boletines operativos del Ministerio de CIC
Estados Unidos				
Cualquiera	Medidas de socorro temporal	No especificada	–	Discrecionalidad oficial, expresada en los avisos de USCIS
Ecuador				
Regularización excepcional (terremoto de Haití)	Regularización	Ciudadanos haitianos que ingresaron a Ecuador a más tardar el 31 de enero de 2010	Visitante legal (no inmigrante), 5 años	Decreto No. 248 (2010)
Venezuela				
Regularización excepcional (terremoto de Haití)	Regularización	Ciudadanos haitianos que ingresaron a Venezuela a más tardar el 12 de enero de 2010 y que viven en el país de manera irregular	Residente temporal social	Discrecionalidad oficial, directrices internas
Costa Rica				
Regularización excepcional (huracán Mitch)	Regularización	Ciudadanos centroamericanos que “actualmente residen en el país [de manera irregular] y que ingresaron antes del 9 de noviembre de 1998”	Residencia temporal, 1 y luego 2 años (prorrogable)	Decreto No. 27457-G-RE (1999)
Nicaragua				
Regularización excepcional (huracán Mitch)	Regularización	Ciudadanos centroamericanos que ingresaron al país antes del 15 de noviembre de 1998	Residencia temporal	Decreto No. 94-98 (1998)
Panamá				
Regularización excepcional (huracán Mitch)	Regularización	Ciudadanos nicaragüenses que viven en el país de manera irregular y que ingresaron al país antes del 31 de diciembre de 1994	Residencia temporal, un año (después del cual se solicita residencia permanente)	Decreto No. 34 (1999)
Estados Unidos				
Regularización excepcional (diversos desastres naturales)	Condición de protección temporal	(i) ha ocurrido un terremoto, inundación, sequía, epidemia u otro desastre ambiental en el Estado, que provocó una perturbación sustancial pero temporal en las condiciones de vida en la zona afectada, y (ii) el Estado extranjero no tiene la capacidad, temporalmente, de manejar adecuadamente el retorno de extranjeros que son ciudadanos de este Estado, y (iii) el Estado extranjero ha presentado oficialmente una solicitud de designación bajo este subpárrafo...; personas que se encuentran en los Estados Unidos antes de la fecha límite establecida	Condición de protección temporal (no devolución), períodos de vigencia variables, usualmente de 6 a 12 meses (prorrogables)	Ley de Inmigración y Nacionalidad (2002), sección 244
Canadá				
Expulsiones	Estadía temporal de personas sujetas a la expulsión	Si las circunstancias en ese país o lugar constituyen un riesgo generalizado para toda la población civil como resultado de ... (b) un desastre ambiental que provoca una sustancial perturbación temporal en las condiciones de vida; o (c) cualquier situación que es temporal y generalizada.	–	Reglamento de Inmigración y Protección de Refugiados (2002), Reglamento 230

Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
El Salvador				
Cualquiera	Discrecionalidad	“interpretar y resolver por similitud, o fundado en consideraciones de buen sentido y razón natural, los casos que no estén expresamente contemplados en la presente Ley”	–	Decreto No. 2772 (1958, enmendado en 1993), Artículo 74
Guatemala				
Cualquiera	Discrecionalidad	Resolver “casos no previstos”	–	Ministerio de Gobernación, Acuerdo Gubernativo No. 529-99 (1999), Artículo 108.
Chile				
Viaje, ingreso o estadía	Discrecionalidad	La residencia de las personas es “útil o ventajosa o sus actividades son de interés para el país”	Residencia temporal	Decreto No. 597 (1984), Artículos 49 y 50
Canadá				
Viaje, ingreso o estadía	Discrecionalidad	Extranjeros que son inadmisibles o no cumplen los requisitos de las reglas de migración regular donde consideran que está justificado en tales circunstancias	Residencia temporal	Ley de Inmigración y Protección de Refugiados (2002), sección 24
Viaje, ingreso o estadía	Clase de políticas públicas	Sobre la base de consideraciones de políticas públicas	Residencia temporal	Ley de Inmigración y Protección de Refugiados (2002), sección 25.2
Honduras				
Ingreso	Ingreso sin visa	“Razones humanitarias”	–	Reglamento de la Ley de Migración y Extranjería (2004), Artículo 110(3)
Estadía	Permiso especial de residencia	“Razones humanitarias”	Residencia temporal, hasta 5 años (prorrogables)	Decreto No. 208-2003 (2004), Artículo 39(13).
Canadá				
Cualquiera	–	Justificado por consideraciones humanitarias y de compasión relacionadas con el extranjero, entendido como que implica una prueba de dificultad inusual e inmerecida o desproporcionada si se denegara la solicitud	Residencia temporal o permanente o exoneración de cualquier criterio de la ley de migración que es aplicable	Ley de Inmigración y Protección de Refugiados (2002), sección 25(1) y sección 25.1.
Uruguay				
Ingreso	Ingreso sin visa	“personas que no reúnan los requisitos establecidos en la presente ley y su reglamentación, cuando existan razones excepcionales de índole humanitaria”	–	Ley No. 18250 (2008), Artículo 44
Jamaica				
Estadía	–	Razones humanitarias	Licencia excepcional de permanencia, 3 años (prorrogable por el mismo periodo o indefinidamente)	Política de Refugiados (2009), Artículo 12(a)(iii) y Artículo 13(f)
Brasil				
Viaje, ingreso o estadía	Situaciones especiales y casos no previstos	Razones humanitarias	Residencia temporal, 5 años	Conselho Nacional de Imigração (2006), Resolução Recomendad No. 08, Artículo 1 y primer párrafo
Canadá				
Viaje, ingreso o estadía	Personas con necesidad de protección	Personas con necesidad de protección	Residencia temporal	Ley de Inmigración y Protección de Refugiados (2002), sección 97(2)

Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
Costa Rica				
Ingreso o estadía (esta última solo por “razones de humanidad”)	Categoría migratoria especial	“razón humanitaria”, entendida como “circunstancia en la que se encuentra una persona extranjera con alto grado de vulnerabilidad en detrimento de su condición de persona humana” (para la estadía, se define más detalladamente como “una especial situación de vulnerabilidad de la persona extranjera derivada de su condición étnica, género, discapacidad, entre otras, siendo su regularización migratoria condición necesaria para atender tal situación”)	Permanencia temporal, 1 año (prorrogable)	Ley No. 8764 (2009), Artículos 93 a 96; Decreto No. 37112-G (2012), Artículos 2, 135 y 136
Nicaragua				
Estadía	Extensión	“Razones humanitarias”	–	Decreto No. 31-2012 (2012), Artículo 50
¿Viaje, ingreso o estadía?	Visa humanitaria	Es aplicable “de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos” para las personas que “sufren violaciones de sus derechos humanos y víctimas de trata de personas, en particular mujeres, niñas y niños”	Residencia temporal, 1 año (prorrogable)	Ley No. 761 (2011), Artículo 220; Decreto No. 31-2012 (2012), Artículos 6(I), 61
Bolivia				
Estadía	Permanencia temporal humanitaria	Es aplicable para personas que “por razones de fuerza mayor, ajenas a su voluntad y debidamente justificadas no puedan cumplir con los requisitos establecidos [por las leyes migratorias]”, entendido como “1. Necesidad de protección internacional, amparada por el principio de no devolución; 2. Ser víctima de trata de personas o tráfico de migrantes u otras formas de explotación; 3. Ser acompañante de persona enferma que requiera tratamiento médico”	Residencia temporal humanitaria, 1 año	Ley No. 370 (2013), Artículos 13(II)(e), 30(4)
¿Viaje o ingreso?	Visa humanitaria	“Razones humanitarias”, entendidas como “1. Necesidad de protección internacional, amparada por el principio de no devolución; 2. Ser víctima de trata de personas o tráfico de migrantes u otras formas de explotación; [o] 3. Ser acompañante de persona enferma que requiera tratamiento médico”	–	Ley No. 370 (2013), Artículos 9(I)(d), 21(I)(6)
Argentina				
Ingreso	Ingreso sin visa	“razones excepcionales de índole humanitaria”	–	Ley No. 25871 (2003), Artículo 34
Ingreso o estadía	Estadía por razones humanitarias (desplazamiento transfronterizo)	“personas que, a pesar de no requerir protección internacional, transitoriamente no pueden retornar a sus países de origen en razón de las condiciones humanitarias preexistentes o debido a las consecuencias generadas por desastres naturales o ambientales ocasionados por el hombre”	Residencia transitoria, 6 meses (prorrogable)	Ver la Ley No. 25871 (2003), Artículo 24(h); Reglamentación de la Ley de Migraciones (2010), Artículo 24(h)
Ingreso o estadía	Estadía por razones humanitarias (desplazamiento al extranjero)	“Razones humanitarias”, para las cuales las siguientes situaciones se “tendrán especialmente en cuenta”, lo que implica de igual manera que la lista no es completa: “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 en [las leyes migratorias]. 2. Personas respecto de las cuales se presume verosímelmente, que de ser obligadas a regresar a su país de origen quedarían sometidas a violaciones de los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales con jerarquía constitucional.	Residencia temporal, 2 años (prorrogable)	Ley No. 25871 (2003), Artículo 23(m); Reglamentación de la Ley de Migraciones (2010), Artículo 23(m)

Situación	Concepto	Definición	Condición	Fuente
		<p>3. Personas que hayan sido víctimas de la trata de personas u otras modalidades de explotación esclava y/o víctimas del tráfico ilícito de migrantes.</p> <p>4. Personas que invoquen razones de salud que hagan presumir riesgo de muerte en caso de que fueren obligadas a regresar a su país de origen por falta de tratamiento médico.</p> <p>5. Apátridas y refugiados que hubieran residido en el país por un plazo superior a TRES (3) años y su condición hubiese cesado.”</p>		
Panamá				
Estadía	Estadía por razones humanitarias	<p>“Razones humanitarias excepcionales”, entre las que se debe considerar las siguientes:</p> <p>“1. acredite sufrir una enfermedad o discapacidad que requiera atención de salud y le imposibilite su regreso a su país de origen o de residencia;</p> <p>2. acredite padecer discapacidad profunda permanente;</p> <p>3. Siendo mayor de 85 años, demuestre que no puede valerse por sí mismo o esté en estado de abandono;</p> <p>4. Se encuentra en condiciones de indigencia notoria (extrema pobreza) y que tenga más de cinco (5) años en territorio nacional al momento de la entrada en vigencia [del reglamento];</p> <p>5. Siendo persona menor de edad sufre algún grado de discapacidad, se encuentra indocumentado o en situación de desamparo.”</p>	Residencia temporal, hasta 6 años	Decreto Ley No. 3 (2008), Artículo 18; Decreto No. 320 (2008), Artículos 171-174
México				
Ingreso y estadía	Ingreso por causas humanitarias	Una persona “...que por riesgo a la salud o vida propias, o por su situación de vulnerabilidad no pueda ser devuelto a su país de origen, o no pueda continuar con su viaje ...”	Estadía como visitante por razones humanitarias	Ley de Migración (2011, enmendada en 2013), Artículo 37(III)(e) and Artículo 42; Reglamento de la Ley de Migración (2012), Artículo 63(III)
Estadía	Estadía por razones humanitarias	“razones humanitarias” definidas como ciertas clases especificadas de personas, entre ellas las víctimas o testigos de crímenes cometidos en México; niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados; y solicitantes de asilo	Estadía como visitante por razones humanitarias	Ley de Migración (2011, enmendada en 2013), Artículo 52
Estadía	Estadía por causa humanitaria	“Causa humanitaria” definida en términos de que la persona “requiera asistir a un familiar directo en estado grave de salud que se encuentre en el territorio nacional; recuperar el cadáver de un familiar o autorizar la atención médica a un familiar bajo custodia del Estado mexicano” o cuando “exista riesgo a su salud o vida propias y requiera permanecer en el territorio nacional”	Estadía como visitante por razones humanitarias	Reglamento de la Ley de Migración (2012), Artículos 137 y 141
Viaje	Visa humanitaria	“Razones humanitarias”, entendidas con el significado de que la persona “se encuentra en situación de peligro a su vida o integridad por violencia o desastre natural debidamente acreditado” o “es víctima de catástrofe natural”	–	Ley de Migración (2011, enmendada en 2013), Artículos 41, 116; Lineamientos Generales (2014), disposición general No. 18, procedimiento No. 9

DISASTERS
CLIMATE CHANGE AND
DISPLACEMENT



**EVIDENCE
FOR ACTION**

This is a multi-partner project funded by the European Commission (EC) whose overall aim is to address a legal gap regarding cross-border displacement in the context of disasters. The project brings together the expertise of three distinct partners (UNHCR, NRC/IDMC and the Nansen Initiative) seeking to:

- 1 › **increase the understanding** of States and relevant actors in the international community about displacement related to disasters and climate change;
- 2 › **equip them to plan for and manage** internal relocations of populations in a protection sensitive manner; and
- 3 › **provide States and other relevant actors tools and guidance** to protect persons who cross international borders owing to disasters, including those linked to climate change.

**THE
NANSEN
INITIATIVE**

DISASTER-INDUCED CROSS-BORDER DISPLACEMENT

Nansen Initiative Secretariat

International Environment House 2
7-9, Chemin de Balexert, 1219 Chatelaine, Geneva, Switzerland
Phone: +41 22 917 8205
info@nanseninitiative.org
www.nanseninitiative.org