



GUÍA DE PRÁCTICAS EFICACES PARA LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA CRM

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

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



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

GUÍA DE PRÁCTICAS EFICACES PARA
LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA CRM

Noviembre 2016



THE
NANSEN
INITIATIVE

DISASTER-INDUCED CROSS-BORDER DISPLACEMENT



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA



NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS

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



Foto: Displacement Solutions

San José, 2017
Una publicación de la Conferencia
Regional sobre Migración – CRM
Edición: Gabriela Hernández
Impresión: Infoterra Editores S.A.
Fotos de portada: OIM/Eunjin Jeong
(izquierda) y OIM (derecha)

ISBN: 978-9930-9405-3-2



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

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

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

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

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

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



Foto: OIM/Charles Porcel

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

⁴ Según se describe en la Agenda de protección, el término "**protección**" se refiere a "cualquier acción positiva, sin importar si está basada en obligaciones legales o no, emprendida por los Estados en beneficio de las personas desplazadas en el contexto de desastres o personas en riesgo de ser desplazadas, cuyo fin es obtener el pleno respeto de los derechos de la persona, de conformidad con la letra y el espíritu de los cuerpos legales pertinentes, a saber, normas de derechos humanos, derecho internacional humanitario y leyes sobre refugiados. Aunque en la Agenda se subraya el carácter humanitario de esta protección, no se pretende ampliar las obligaciones legales de los Estados bajo las leyes internacionales sobre refugiados y las normas internacionales de derechos humanos para incluir a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y las personas en riesgo de ser desplazadas" (página 11, punto B). El término de "**medidas de protección humanitaria**" se refiere a "las leyes, políticas y prácticas utilizadas por los Estados para permitir la admisión y estancia de las personas desplazadas a través de fronteras por desastres en su territorio. Agenda de protección (ver página 13, punto 3).

que la condición migratoria se otorga por un período de tiempo limitado o estas medidas (como por ejemplo, la tramitación acelerada de las solicitudes de la condición de residencia permanente) se utilizan durante un período de tiempo limitado tras la ocurrencia de un desastre. El desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres⁵ comúnmente se da de tres formas diferentes:

- i. Evacuación espontánea y/o asistida para evitar los riesgos inmediatos que plantean las amenazas naturales.
- ii. Huida espontánea y/o evacuación asistida durante el desastre para evitar lesiones o la muerte.
- iii. Un movimiento para obtener acceso a protección y asistencia para salvar vidas que quizás no esté disponible en el país afectado a raíz de la destrucción generalizada de la infraestructura y los servicios básicos.

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

Finalmente, se presenta un tercer tipo de preocupaciones para los migrantes extranjeros que se encuentran en un país cuando este sufre un desastre. Por ejemplo, es posible que estos migrantes no tengan acceso a asistencia humanitaria o que decidan no solicitar asistencia si su condición migratoria es irregular. O pueden requerir

⁵ Según se describe en la Agenda de Protección, el término "desplazamiento en el contexto de desastres" se refiere a "situaciones donde las personas se ven forzadas u obligadas a dejar su lugar de origen o residencia habitual a raíz de un desastre o para evitar ser afectadas por los impactos de una amenaza natural inmediata y previsible." El "desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres" ocurre cuando estas personas atraviesan una frontera internacional. Ver la página 12.

asistencia para obtener acceso a servicios consulares que les faciliten su retorno a su país de origen tras un desastre. Muchas veces, estas necesidades son aún mayores para las personas en condición migratoria irregular o las que están en tránsito por el territorio del país afectado por un desastre.

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

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

⁶ Cabe notar que la Agenda de protección es un documento no vinculante cuyo propósito declarado es "ayudar a obtener una mejor comprensión, brindar un marco conceptual e identificar prácticas eficaces para brindar una mejor protección a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres." Ver la Agenda de protección, página 8, párrafo 3.

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

⁸ *Ibíd.*, sección 4.

I. PROPÓSITO

El propósito de esta Guía de prácticas eficaces sobre la admisión y estadía de personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres (en adelante denominada “Guía de prácticas eficaces”) es compartir información sobre el uso de medidas de protección humanitaria que los países miembros de la CRM pueden aplicar de manera temporal, dependiendo de sus leyes nacionales, para responder a las necesidades de extranjeros afectados por desastres.

La Guía de prácticas eficaces se elaboró después del *Taller regional sobre protección temporal y/o visas humanitarias en situaciones de desastres*, que fue aprobado en la XIX Reunión Viceministerial de la CRM, realizada el 26 y 27 de junio de 2014⁹. El taller se llevó a cabo en San José, Costa Rica, los días 10 y 11 de febrero de 2015 y se basó en la segunda consulta regional de la Iniciativa Nansen sobre *Desastres y desplazamiento transfronterizo en América Central: Necesidades emergentes, nuevas respuestas*, que se llevó a cabo del 2 al 4 de diciembre de 2013¹⁰ y se inspiró en las buenas prácticas de los países miembros de la CRM y otros Estados de las Américas, identificadas a través de un estudio encargado por la Iniciativa Nansen.¹¹

En esta Guía de prácticas eficaces no se crea una serie de obligaciones nuevas para los Estados ni se amplían las obligaciones existentes de los Estados, y tampoco se exige la promulgación de nuevas leyes. Más bien, su propósito es apoyar el uso más eficaz y congruente de las leyes, políticas y prácticas existentes para asegurar que se responda de manera adecuada a las necesidades de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y los migrantes extranjeros afectados por desastres. De esta manera, se busca mejorar la respuesta humanitaria general a este complejo reto.

⁹ 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, decisión 6.

¹⁰ Conclusiones: Consulta Regional de la Iniciativa Nansen, *supra*, Nota No. 1.

¹¹ Cantor, *supra*, Nota No. 3.



Foto: OIM/Jorge Peraza

II. ENTENDIMIENTO COMÚN Y PRINCIPIOS BÁSICOS

Esta Guía de prácticas eficaces se basa en el siguiente entendimiento común y principios básicos relativos a los retos de protección y asistencia humanitaria que enfrentan los extranjeros afectados por desastres:

- i. La respuesta humanitaria a estos desafíos es de carácter no político, está afianzada en el concepto de solidaridad con el Estado afectado y su población, y se basa en el respeto de los derechos humanos fundamentales de todas las personas afectadas por desastres y el principio de no discriminación, según se estipula en las leyes nacionales de cada Estado.
- ii. Esta Guía está basada en un enfoque de cooperación entre los países miembros de la CRM para hacer frente a los desafíos que enfrentan los extranjeros afectados por desastres y busca facilitar el uso de medidas de protección humanitaria en situaciones de desastres, sobre la base de un marco que parte de las buenas prácticas existentes en la región y se guía por las obligaciones legales aplicables.
- iii. La lista de prácticas eficaces identificadas en esta Guía no es completa y no deberá entenderse como una limitante a la capacidad de los Estados de brindar un nivel más alto de protección humanitaria a los extranjeros afectados por desastres o de tomar otras medidas para proporcionar asistencia a un país afectado por un desastre.
- iv. La adopción de medidas de protección humanitaria por parte de cualquier Estado, en beneficio de los extranjeros afectados

por desastres, constituye solo un componente de una respuesta humanitaria más general en situaciones de desastre, que además podría incluir iniciativas de más largo plazo, orientadas hacia una recuperación y reconstrucción sostenibles.

- v. En esta Guía se reconoce la importancia de cooperar estrechamente con las comunidades afectadas, la sociedad civil y, cuando sea apropiado, las comunidades de la diáspora en el contexto de desastres para abordar los múltiples retos que enfrentan los extranjeros afectados por desastres y mejorar la protección para estos.
- vi. Esta Guía se presenta sin perjuicio de la aplicación de las leyes internacionales o nacionales existentes, incluidas, en la medida en que sea aplicable, las leyes sobre refugiados, normas de derechos humanos y leyes de respuesta a desastres.

III. ALCANCE

A- Situaciones de desastre

Esta Guía de prácticas eficaces abarca la admisión, estadía y retorno de extranjeros en el contexto de desastres repentinos. El término “desastre” se refiere a una situación donde ocurre una “seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos”¹² la cual es provocada, en parte o en su totalidad, por una amenaza natural grave y repentina.

El uso de medidas de protección humanitaria puede resultar pertinente en las siguientes situaciones de desastre, pero no se limita a éstas:

¹² Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, por sus siglas en inglés). Según UNISDR, “Con frecuencia, se describe a un desastre como el resultado de la combinación de la exposición a una amenaza, las condiciones de vulnerabilidad presentes, y capacidades o medidas insuficientes para reducir o hacer frente a las posibles consecuencias negativas. El impacto de los puede incluir muertes, lesiones, enfermedades y otros efectos negativos en el bienestar físico, mental y social humano, conjuntamente con daños a la propiedad, la destrucción de bienes, la pérdida de servicios, trastornos sociales y económicos y la degradación ambiental.” Ver <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology#letter-d> (Visita más reciente: 30 de abril de 2015). [Nota del traductor: la traducción al español se encuentra en http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf].

- i. La afluencia repentina y potencialmente masiva de extranjeros que buscan encontrar seguridad y asistencia al atravesar la frontera con un país cercano.
- ii. El desplazamiento hacia otros países (a menudo más distantes) de extranjeros que se desplazan porque sus medios de subsistencia en su propio país han sido destruidos debido a la ocurrencia de un desastre.
- iii. La incapacidad temporal de los extranjeros que ya se encuentran fuera del país para retornar a su país de origen de forma segura debido al impacto del desastre que ocurrió allí.
- iv. Los desafíos particulares que enfrentan los migrantes extranjeros que viven en un país afectado por un desastre o que se encuentran en tránsito por éste, para obtener acceso a asistencia de emergencia, servicios consulares y otros, particularmente si su condición migratoria es irregular.
- v. La incapacidad temporal de un país afectado por un desastre de recibir adecuadamente a sus propios ciudadanos retornados, como consecuencia del impacto del desastre.

B- Beneficiarios

Esta Guía de prácticas eficaces abarca tres diferentes categorías de personas:

- i. Extranjeros que buscan viajar a un país extranjero o ingresar y/o permanecer en éste, ya sea adyacente al su país de origen o no, para obtener protección y asistencia temporales durante o después de un desastre que ocurrió en su país de origen o en previsión de un desastre.
- ii. Extranjeros que ya se encuentran físicamente en un país extranjero cuando su país de origen es afectado por un desastre y que buscan permanecer temporalmente en el país donde ya se encuentran físicamente, para evitar las consecuencias del desastre en caso de retornar a su país de origen.
- iii. Migrantes que viven en un país extranjero o que están en tránsito por ese país y que buscan obtener protección y asistencia porque resultan afectados por un desastre en ese país extranjero.

La discriminación basada en la condición migratoria o cualquier otro motivo está prohibida, según lo prescrito expresamente en las leyes nacionales e internacionales aplicables.

C- Aplicabilidad de los cuerpos de leyes existentes

Junto a las leyes relativas a la respuesta en casos de desastre, los países miembros de la CRM pueden utilizar tres áreas específicas de leyes y políticas nacionales existentes para aplicar medidas de protección temporal humanitaria para extranjeros en el contexto de desastres. La mayoría de las prácticas eficaces presentadas en esta Guía se basan en las leyes de inmigración como la base legal para tales medidas. En cada uno de los países miembros de la CRM esto abarca, donde sea aplicable, el uso de una diversidad de categorías migratorias “regulares” y “excepcionales”. En algunos casos poco comunes, también pueden ser aplicables las categorías utilizadas para brindar protección a refugiados y protección contra el retorno forzoso (*refoulement*) según las normas internacionales de derechos humanos.

1. *Uso de categorías migratorias regulares*

Las leyes de los países miembros de la CRM estipulan categorías migratorias regulares que se utilizan para facilitar el viaje, admisión y estadía de extranjeros en el territorio para propósitos de trabajo, reunificación familiar, turismo y educación. Muchos países miembros de la CRM utilizan estas categorías migratorias para dar respuesta a las consecuencias de índole humanitaria de un desastre. Estas categorías pueden conferir a los extranjeros afectados por un desastre una condición más estable que las categorías migratorias excepcionales, y al mismo tiempo, esto ayuda a los Estados a aplicar sus políticas migratorias regulares.

2. *Uso de categorías migratorias excepcionales*

Muchos países miembros de la CRM han adoptado leyes que estipulan explícitamente categorías migratorias “excepcionales”, con frecuencia por razones humanitarias. Los países miembros han utilizado estas categorías como un medio alternativo para brindar una respuesta temporal para extranjeros afectados por desastres, particularmente en situaciones donde estas personas podrían no cumplir los requisitos legales para el viaje, admisión o estadía en el país bajo las categorías migratorias regulares. Además, estas categorías se pueden utilizar como una herramienta para conceder rápidamente una condición o estadía temporal a los extranjeros afectados por un desastre en situaciones de afluencia masiva de personas, cuando podría no ser posible o apropiado analizar cada caso individual.

3. Uso de categorías de refugiado y protección de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos

En general, las situaciones de desastre no entran, como tales, en el ámbito de aplicación de los instrumentos internacionales o regionales en materia de protección de refugiados. Sin embargo, en algunos casos, leyes sobre refugiados u otras provisiones de protección contra la devolución bajo las normas de derechos humanos pueden ser aplicadas. Por ejemplo, los efectos de un desastre pueden crear preocupaciones de protección internacional al generar violencia y persecución, como en casos donde el colapso de las autoridades gubernamentales a raíz de la ocurrencia de un desastre genera violencia y disturbios¹³ o cuando un gobierno utiliza un desastre como pretexto para perseguir a sus opositores.¹⁴ Por lo tanto, las autoridades responsables deberán estudiar detenidamente los casos de personas provenientes de un país afectado por un desastre, con el fin de evaluar si es necesario otorgarles la condición de refugiado o una protección similar contra la devolución bajo las normas de derechos humanos aplicables, a raíz de este tipo de consecuencias negativas del desastre.¹⁵

¹³ Por ejemplo, en algunos países (Panamá, Perú) se identificó a solicitantes de asilo de Haití que tenían un "temor fundado de ser perseguidos por parte de agentes no estatales, que surgió a partir de la falta de autoridad gubernamental después del terremoto en Haití" y por lo tanto, se aplicó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

¹⁴ En Nueva Zelanda, el Órgano de Apelación sobre la Condición de Refugiado identificó a una activista de Myanmar que tenía razones fundadas para temer ser aprehendida y sentenciada porque tras el ciclón Nargis había distribuido ayuda humanitaria adquirida por extranjeros que apoyaban a un partido de la oposición. Apelación de Refugiado No. 76374, decisión del 28 de octubre de 2009 (B.L. Burson [miembro]), disponible en línea en https://forms.justice.govt.nz/search/IPT/Documents/RefugeeProtection/pdf/ref_20091028_76374.pdf (visita más reciente realizada el 4 de marzo de 2015).

¹⁵ No existe una obligación, bajo las normas internacionales de derechos humanos, que prohíba ampliamente el retorno de personas a países afectados por desastres. La única obligación explícita de no devolución (*non-refoulement*) estipulada por las normas de derechos humanos es el Artículo 3 de la Convención contra la Tortura, que prohíbe la expulsión, retorno o extradición de personas a cualquier país en casos donde haya razones fundadas para considerar que correrían el riesgo de ser torturadas. Ciertos Tribunales y comentaristas han afirmado la existencia de obligaciones sobre la no-devolución más amplias en virtud del derecho de los derechos humanos, como cuando existe una amenaza para la vida o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Aunque ninguna jurisprudencia aún ha abordado específicamente el retorno a un país afectado por un desastre, puede ser que este tipo de protección también sea aplicable, *mutatis mutandis*, a estas situaciones, especialmente si las condiciones acumulativas en esos países constituyen una amenaza para la vida o un riesgo de sufrir un trato cruel, inhumano o degradante.

PROTECCIÓN POR RAZONES HUMANITARIAS PARA EXTRANJEROS PROVENIENTES DE PAÍSES AFECTADOS POR DESASTRES

I. DISCRECIONALIDAD POR RAZONES HUMANITARIAS EN EL ÁMBITO DE LA INMIGRACIÓN

La autoridad para regular el viaje, admisión y estadía de extranjeros en territorio nacional es un derecho inherente de todos los países y un atributo de su soberanía. Esta autoridad se ejerce con un amplio margen de discrecionalidad y flexibilidad por parte de las autoridades de inmigración, lo que permite a los países miembros de la CRM utilizar diversas medidas de protección humanitaria para extranjeros afectados por desastres. La discrecionalidad se puede utilizar para impedir el ingreso de extranjeros o denegar o cancelar el permiso de estadía; y también puede ejercerse de forma favorable para permitir a los extranjeros ingresar al país o permanecer en este.

A- Disposiciones sobre discrecionalidad por razones humanitarias

Los países miembros de la CRM tienen en común la práctica habitual de permitir que las autoridades competentes ejerzan esta facultad discrecional en materia de inmigración de forma positiva, por "razones humanitarias". En general, en varios Estados de la región de la CRM, la práctica indica que cuanto más peso tengan las razones humanitarias habrá mayores razones para ejercer esta discreción de manera favorable. En muchos países, las leyes estipulan expresamente la autoridad para ejercer la facultad discrecional por razones humanitarias mientras que en otros países está basada en disposiciones legales que reconocen esta autoridad de manera general o, en ausencia de tales disposiciones, como una potestad inherente de los oficiales de inmigración.

En los pocos Estados que aún no cuentan con este tipo de disposiciones, al incluir expresamente esta discrecionalidad por razones humanitarias en las leyes o políticas pertinentes se brindaría la certeza a las autoridades de inmigración de que pueden ejercer esta potestad.



Foto: ACNUR

B. Obligaciones que limitan la discrecionalidad

Sin embargo, la facultad discrecional de los Estados en materia de inmigración no es ilimitada y deberá ejercerse de conformidad con las normas de derecho internacional y nacional aplicables, que pueden limitar su ejercicio en circunstancias particulares. En primer lugar, a pesar de la ausencia de una jurisprudencia específica, se puede decir que bajo las normas internacionales de derechos humanos se puede proteger contra la devolución a una persona desplazada en el contexto de un desastre, en determinadas situaciones limitadas.¹⁶ En segundo lugar, las leyes

¹⁶ Véase, por ejemplo, el Artículo 6, párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que obliga a los Estados Partes a respetar el derecho a la vida y protegerlo ante la ley. El Comité de Derechos Humanos ha expresado su opinión de que esta disposición se aplicará para evitar que los Estados Partes que han abolido la pena de muerte de extraditar a una persona a un Estado en el que él o ella pudiera enfrentar la pena de muerte (véase *Kindler versus Canadá*, Comunicación N° 470 / 1991, UN Doc. CCPR / C / 48 / D / 470 / 1991 (1993) o devolver solicitantes de asilo rechazados a países donde correrían un riesgo real de perder la vida. A la fecha, los Estados no han recurrido explícitamente a las obligaciones de las normas internacionales de derechos humanos o mecanismos de protección

sobre refugiados protegen a las personas contra la devolución forzosa (*refoulement*)¹⁷ cuando hay motivo de persecución pertinente en el contexto de un desastre (ver página 22, punto 3, y página 24, párrafo 2). Y en tercer lugar, las personas que resultan afectadas por un desastre también siguen beneficiándose de la protección pertinente bajo las leyes internacionales, regionales o nacionales en materia de víctimas de la trata de personas.¹⁸ No obstante, estas garantías contra la devolución existentes se aplican únicamente de forma excepcional y muy limitada en situaciones de desastre.

Las convenciones que protegen los derechos humanos de los migrantes no brindan una protección adicional con relación a la admisión y no devolución.¹⁹ Sin embargo, los Estados pueden estar obligados por acuerdos bilaterales o (sub)regionales que garantizan la libre movilidad a ciertas categorías de personas y que también pueden ser aplicables en situaciones de desastre.²⁰

complementaria como la base legal para admitir a personas desplazadas en el contexto de desastres, sino que se han basado en su potestad discrecional, a menudo por "razones humanitarias". Ver Jane McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (Oxford University Press: Oxford, 2012) p. 49. A nivel regional, ver Corte Interamericana de Derechos, *Opinión Consultiva, Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el Contexto de la Migración y/o en Necesidad de Protección Internacional* (2014) Serie A, No. 21, donde la Corte interpretó que el principio del "interés superior del niño" (Artículo 3 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño) constituía un "aspecto fundamental" en los procedimientos de devolución, lo que significa que en principio, no se puede devolver a un niño, niña o adolescente a un país si esto no es en su interés superior, incluidos los casos donde enfrentaría un riesgo real de violaciones de sus derechos humanos (ver los párrafos 222, 231 y 232).

¹⁷ La norma pertinente en relación con refugiados es el Artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Usualmente, las disposiciones sobre protección complementaria relacionada con la devolución (*refoulement*) se derivan de las disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos.

¹⁸ Por ejemplo, ver el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños de 2000, Artículo 7, sobre la condición de las víctimas de la trata de personas en los Estados receptores, que "cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar medidas legislativas u otras medidas apropiadas que permitan a las víctimas de la trata de personas permanecer en su territorio, temporal o permanentemente, cuando proceda" y "dará la debida consideración a factores humanitarios y personales."

¹⁹ Ver la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, Doc. A/RES/45/158, 18 de diciembre de 1990.

²⁰ Por ejemplo, el Convenio de seguridad fronteriza CA4 de Centroamérica permite la libre movilidad de personas entre las fronteras de Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras sin necesidad de visas o pasaportes y con pocas restricciones de migración y aduanas. "SICA, Un Breve Vistazo al

II. IDENTIFICACIÓN DE EXTRANJEROS AFECTADOS POR DESASTRES

A- Prácticas eficaces en la identificación individual de extranjeros afectados por desastres

Las prácticas de varios Estados en la región de la CRM indican que usualmente los oficiales ejercen su discrecionalidad de manera favorable, en la medida en que lo permitan las leyes nacionales, por “razones humanitarias” para extranjeros afectados por desastres en situaciones donde la persona en cuestión está “afectada directa y gravemente por el desastre”.

El análisis de las prácticas aplicadas en la región de la CRM indica que en lo referente a la identificación de extranjeros para aplicar medidas de protección humanitaria, los Estados requieren que los extranjeros estén “afectados directa y gravemente por el desastre”.

Se puede considerar que los extranjeros están “afectados” directa y gravemente por el desastre en las siguientes situaciones:

- i. Cuando un desastre en curso o, en algunos casos poco frecuentes, un desastre inminente genera un riesgo significativo para la vida o seguridad de la persona en su país de origen.
- ii. Cuando, como resultado directo del desastre, la persona ha resultado lesionada o ha perdido a familiares, propiedades y/o su medio de subsistencia.
- iii. Cuando, tras un desastre y como resultado directo de éste, la persona enfrenta “dificultades extremas” en su país, particularmente porque en su país no puede obtener acceso a la protección y asistencia humanitaria que necesita.²¹

Se puede considerar que el impacto de un desastre es “directo” cuando sus efectos generan un cambio repentino y grave que empeora las circunstancias de la persona. Una persona podría enfrentar dificultades extremas como resultado directo de un desastre incluso si sus recursos ya eran limitados o si enfrentaba ciertas dificultades antes de que ocurriera el desastre.

Sistema de la Integración Centroamericana” (Programa de Formación en Integración Regional de la Secretaría General del SICA, 2004) p. 25.

²¹ Para conocer un análisis más detallado, ver la Agenda de Protección (página 19, párrafo 1).

Determinar si un impacto directo es “grave” no solo depende de factores objetivos como el nivel general de destrucción sino además, de vulnerabilidades individuales preexistentes que pueden ser agravadas por el impacto del desastre. Las personas enfermas y lesionadas, los niños (especialmente si son huérfanos o no están acompañados), los hogares encabezados por mujeres, las personas discapacitadas, los adultos mayores o miembros de comunidades indígenas, a menudo se encuentran entre los que resultan más afectados por los desastres. Además, para cada caso individual, los oficiales también pueden considerar una gran diversidad de factores, adicionales a los que están directamente vinculados al desastre, como por ejemplo, lazos familiares en el país receptor.

Aun en los casos cuando los extranjeros no están afectados directa y gravemente por un desastre, los Estados podrían estar dispuestos a aplicar medidas de protección humanitaria, incluso por consideraciones de solidaridad con un país afectado que ha perdido temporalmente la capacidad de brindar una protección y asistencia adecuadas a todos sus ciudadanos a raíz del desastre, particularmente cuando el país afectado ha solicitado que se apliquen medidas de protección humanitaria para sus ciudadanos.

Sujeto a las leyes aplicables sobre refugiados derechos humanos y sobre la base de un análisis minucioso de cada caso, los factores que justifican la decisión de no ejercer discreción favorable pueden incluir casos donde la persona constituye un riesgo para la seguridad nacional o ha cometido crímenes graves.

B- Prácticas eficaces en la identificación de grupos de extranjeros afectados por desastres

En situaciones de una afluencia masiva de extranjeros o cuando un número considerable de extranjeros potencialmente afectados ya viven en el territorio del Estado en cuestión y cuando el desastre es particularmente grave y de gran escala, los Estados podrían considerar que es conveniente responder a situaciones de extranjeros afectados por un desastre mediante el uso de una “clase” o grupo *prima facie* en lugar de analizar detalladamente cada solicitud individual, especialmente como base para suspender temporalmente la deportación o admisión de estas personas bajo una categoría migratoria individual.

C- Normas para el tratamiento de extranjeros afectados por desastres

Las normas para el tratamiento de extranjeros afectados por un desastre que son admitidos en un país o a los que se les permite ingresar de otra forma, son determinadas según la categoría bajo la cual ocurre la admisión o el ingreso autorizado. Las normas para el tratamiento de extranjeros admitidos o exonerados



Foto: OIM/Alan Motus

temporalmente de la obligación de salir del país bajo categorías migratorias excepcionales son determinadas por las leyes nacionales pertinentes, pero no deberán ser inferiores a lo estipulado en las obligaciones relativas a los derechos humanos que son aplicables. Además, las necesidades y vulnerabilidades específicas de estos extranjeros que están relacionadas con el desastre, deberán abordarse de conformidad con las obligaciones relativas a los derechos humanos que son aplicables, que incluyen el principio de no discriminación y el interés superior del niño, en la medida en que ello sea compatible con las leyes nacionales.

Las normas para el tratamiento de extranjeros admitidos como refugiados son determinadas por el derecho internacional sobre refugiados y las normas internacionales de derechos humanos aplicables,²² sin perjuicio de normas de un nivel más alto que podrían estipular las leyes nacionales y tomando en cuenta las necesidades y vulnerabilidades específicas, relacionadas con el desastre, de las personas admitidas. Las normas para el tratamiento de personas que están protegidas sobre la base de normas internacionales de derechos humanos o leyes nacionales similares, son determinadas por las leyes nacionales pertinentes, sin perjuicio de estándares de un nivel más alto estipulados en las normas internacionales de derechos humanos que son aplicables. El principio de no devolución (*non-refoulement*) deberá respetarse plenamente en cualquier circunstancia, de conformidad con estas obligaciones legales.

²² En particular, ver los Artículos 2 al 34 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

III. PROTECCIÓN PARA EXTRANJEROS PROVENIENTES DE PAÍSES AFECTADOS POR DESASTRES

A. Activación y elegibilidad

Un desastre que ocurre en un país extranjero, ya sea vecino del país de destino o no, puede impulsar a los ciudadanos o residentes permanentes de ese país a viajar al país de destino para ser admitidos y autorizados a permanecer allí. En tales situaciones, los Estados pueden activar medidas de protección humanitaria temporal para estas personas, si las autoridades responsables del país afectado han declarado un estado de desastre. Esta declaración proporciona un criterio objetivo para ayudar a determinar si la situación es lo suficientemente grave como para justificar la activación de medidas de protección humanitaria para los extranjeros afectados.

Los extranjeros (ya sea a nivel individual o de grupo) que podrían beneficiarse de las medidas de protección humanitaria temporal, son las personas que han sido afectadas directa y gravemente por el desastre, tal como se define más arriba (páginas 17 y 18, punto A).

Los Estados también pueden aplicar medidas de protección humanitaria temporal para otros extranjeros provenientes de países afectados por desastres (ver página 18, párrafo 2), particularmente cuando un país afectado por un desastre ha solicitado que se apliquen estas medidas de protección para sus ciudadanos.

B. Prácticas eficaces en el uso de categorías migratorias

1. *Categorías migratorias regulares*

Las prácticas eficaces que los Estados podrían considerar (en la medida en que ello sea permitido por las leyes nacionales) en el uso de categorías migratorias regulares como base para la aplicación de medidas de protección humanitaria para extranjeros provenientes de un país afectado por un desastre, incluyen las siguientes:

- i. Uso de métodos biométricos para identificar y registrar rápidamente a los extranjeros que huyen a un país vecino durante o poco después de un desastre.

- ii. Tramitación acelerada de solicitudes de extranjeros que cumplen los requisitos de viaje, admisión y estadía bajo categorías migratorias regulares; por ejemplo, extranjeros que se reúnen con familiares que ya se encuentran en el país de destino de forma legal.
- iii. Exoneración de requisitos de inmigración habituales (como portar documentos específicos, pagar tasas, presentar un contrato de empleo u otra documentación de respaldo), ya sea para cada caso individual o para un grupo específico de personas.
- iv. Exoneración del requisito de presentar las solicitudes de viaje, admisión y estadía antes de llegar al país de destino.
- v. Autorización para extranjeros de solicitar una renovación de su condición migratoria, considerando la situación en el país de origen tras el desastre, así como la situación específica de cada persona, incluidas sus vulnerabilidades.
- vi. Creación de programas de apoyo para un retorno seguro y digno o para brindar la posibilidad de solicitar una categoría migratoria más estable.

2. Categorías migratorias excepcionales

Las prácticas eficaces que los Estados podrían considerar (en la medida en que ello sea permitido por las leyes nacionales) en el uso de categorías migratorias excepcionales como base para la aplicación de medidas de protección humanitaria para extranjeros provenientes de un país afectado por un desastre, incluyen las siguientes:

- i. Uso de disposiciones que permiten a las autoridades migratorias autorizar el viaje, admisión y estadía de extranjeros por razones humanitarias, para personas que resultaron directa y gravemente afectadas por un desastre en su país de origen (ver páginas 17 y 18 más arriba), sin importar si las leyes nacionales pertinentes incluyen disposiciones específicas sobre situaciones de desastres o no.
- ii. Uso de potestades discrecionales en materia de inmigración para beneficiar a los extranjeros que han sido directa y gravemente afectados por un desastre en su país de origen (ver páginas 17 y 18), incluso cuando esta discrecionalidad está estipulada en las leyes nacionales aplicables sin hacer referencia explícita a razones humanitarias.
- iii. Creación, por decisión de la autoridad competente de alto nivel (parlamento, presidente, primer ministro o ministro, entre

otros), de arreglos *ad hoc* para autorizar por razones humanitarias el viaje, admisión y estadía de extranjeros que han sido directa y gravemente afectados por un desastre en su país de origen.

Si bien la admisión bajo categorías migratorias excepcionales es temporal, las autoridades pertinentes podrían considerar lo siguiente, en la medida en que ello sea permitido por las leyes nacionales:

- i. Permitir a los extranjeros que se benefician de estas medidas de protección humanitaria solicitar la renovación de su condición migratoria temporal, considerando la situación en el país de origen tras el desastre y la situación específica de cada persona, incluidas sus vulnerabilidades.
- ii. Crear programas para facilitar un retorno seguro y digno o, después de cierto tiempo según lo estipulen las leyes nacionales, la posibilidad de solicitar una categoría migratoria regular.

3. *Leyes sobre refugiados y protección bajo normas de derechos humanos*

Aunque en los países miembros de la CRM el uso de la designación de refugiado o protección bajo normas internacionales de derechos humanos ha sido limitado con respecto a personas afectadas por desastres, los Estados deberán permanecer dispuestos a analizar detenidamente, bajo las leyes sobre refugiados y las normas de derechos humanos, las solicitudes de extranjeros que resultan afectados por un desastre en su país de origen.

En vista del alcance limitado de las leyes sobre refugiadas en lo referente a situaciones de desastre (ver página 13, punto 3), bajo ciertas circunstancias pueden surgir necesidades de protección internacional en el contexto de desastres, como por ejemplo:

- i. Cuando un desastre afecta a un país que ya está generando refugiados, los extranjeros provenientes de ese país pueden ser calificados como refugiados bajo las leyes nacionales que prevén la aplicación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 o las leyes

nacionales que estipulan la aplicación de la Declaración de Cartagena de 1984,²³ independientemente de la ocurrencia del desastre. Se debe seguir reconociendo a estas personas como refugiados y atender sus necesidades de protección directamente dentro del marco de las leyes sobre refugiados aplicables del país receptor. La ocurrencia de un desastre en su país de origen no debe servir de pretexto para no otorgarles la condición de refugiado.

- ii. Incluso cuando un desastre no constituye por sí solo una razón para otorgar la condición de refugiado, sus efectos pueden crear necesidades de protección internacional si generan violencia o persecución debido a un motivo de protección (por ejemplo, religión u opinión política), incluidos los sucesos que perturban gravemente el orden público, tal como se reconoce en algunos países que han adoptado la Declaración de Cartagena en sus leyes nacionales.²⁴ Por lo tanto, las autoridades responsables deberán estudiar detenidamente los casos de personas provenientes de un país afectado, con el fin de evaluar si amerita otorgarles la condición de refugiado a raíz de las consecuencias negativas del desastre.
- iii. Si las leyes nacionales incluyen una definición de refugiado que es más amplia que la que se encuentra en el derecho de refugiados internacional o regional, se puede utilizar, cuando sea apropiado, para facilitar el ingreso, suspensión de la deportación o estadía temporal de los extranjeros afectados por desastres.
- iv. Cuando en las leyes nacionales sobre refugiados o las prácticas relacionadas se aplica el concepto de “reubicación interna” como base para rechazar solicitudes de personas que de lo contrario calificarían como refugiados, se deberá considerar debidamente la situación en el país de origen durante y después de un desastre.

²³ Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, adoptada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá llevado a cabo en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

²⁴ Ver el párrafo 3, que dice: “De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados 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.”

Si una persona que solicita la condición de refugiado no califica como refugiado, los Estados pueden autorizar una estadía o protección temporal por razones humanitarias (ver página 14, punto A) o, donde sea pertinente, sobre la base de normas internacionales de derechos humanos (ver página 15, punto 3 más arriba) o leyes nacionales similares.

Los refugiados admitidos en el contexto de un desastre pueden beneficiarse de programas de soluciones duraderas desarrollados para refugiados en general. La cesación de la condición de refugiado será determinada sobre la base de las disposiciones aplicables de las leyes internacionales o nacionales sobre refugiados.²⁵

IV. PROTECCIÓN PARA EXTRANJEROS DE PAÍSES AFECTADOS POR UN DESASTRE QUE SE ENCUENTRAN EN EL EXTRANJERO CUANDO OCURRE EL DESASTRE

A. Activación y elegibilidad

Los Estados pueden activar medidas de protección humanitaria para extranjeros de países afectados por desastres que ya se encuentran en el extranjero cuando ocurre un desastre y que solicitan en ese momento una prórroga de la vigencia de una condición migratoria existente o un traslado a otra categoría más estable. Además, se puede activar medidas de protección humanitaria cuando un extranjero de un país afectado por un desastre se encuentra en una condición irregular y se ve obligado a salir del país de forma voluntaria o en caso contrario, ser deportado.

Los extranjeros (ya sea a nivel individual o de grupo) que podrían beneficiarse de medidas de protección humanitaria temporal, son las personas que resultaron directa y gravemente afectadas por el desastre, tal como se define más arriba (páginas 17 y 18, sección A) si retornan a su país de origen.

Los Estados pueden decidir activar medidas de protección humanitaria de forma temporal para estas personas, particularmente si las autoridades responsables del país afectado han declarado un estado de desastre. Puede ser necesario que los

²⁵ En particular, ver el Artículo 1C de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

países reciban una solicitud formal del país afectado para activar tales medidas.

En solidaridad con el país afectado por el desastre, los Estados también pueden aplicar medidas de protección humanitaria para otros extranjeros provenientes de países afectados por desastres, particularmente cuando un país ha solicitado que se aplique este tipo de medidas para sus ciudadanos. Estos extranjeros pueden tener la capacidad de apoyar eficazmente las iniciativas de socorro y recuperación en el país afectado por el desastre a través del envío de remesas a sus familiares.

B. Prácticas eficaces en el uso de categorías migratorias para extranjeros afectados por un desastre que ya se encuentran en el extranjero

1. Categorías migratorias regulares

Las prácticas eficaces que los Estados podrían considerar (en la medida en que ello sea permitido por las leyes nacionales) en el uso de categorías migratorias regulares como base para la aplicación de medidas de protección humanitaria para extranjeros provenientes de un país afectado por un desastre que ya se encuentran en el extranjero cuando ocurre el desastre, incluyen las siguientes:

- i. Conceder a los extranjeros en condición migratoria regular una prórroga o cambio de su condición migratoria por razones humanitarias, para que puedan permanecer en el país por más tiempo hasta que sea posible retornar al país afectado por el desastre; por ejemplo, cambiar un permiso de estudiante por un permiso de trabajo.
- ii. Revisar las solicitudes de extranjeros en condición migratoria irregular para regularizar su estadia, a través de la tramitación acelerada de sus solicitudes y la exoneración de los requisitos habituales, como por ejemplo, el requisito de presentar la solicitud antes de llegar al país de destino.

2. Categorías migratorias excepcionales

Las prácticas eficaces que los Estados podrían considerar en el uso de categorías migratorias excepcionales como base para la aplicación de medidas de protección humanitaria para extranjeros provenientes de un país afectado por un desastre que

ya se encuentran en el extranjero cuando ocurre el desastre, incluyen las siguientes:

- i. Suspender temporalmente la deportación de los extranjeros afectados por desastres:
 - a. Por razones humanitarias (ver página 14, sección A), a nivel individual o de grupo.
 - b. En situaciones cuando el país de origen no tiene la capacidad de hacer frente al retorno de sus ciudadanos por razones relacionadas con el desastre.

Aunque las medidas de protección humanitaria son temporales, las autoridades pertinentes podrían considerar lo siguiente:

- i. Permitir a los extranjeros que se benefician de estas medidas solicitar la renovación de su condición migratoria temporal, tomando en cuenta la situación en el país de origen tras el desastre y la situación específica de la persona, incluidas sus vulnerabilidades.
 - ii. Crear programas para facilitar el retorno seguro y digno o, después de cierto tiempo según lo estipulen las leyes nacionales, brindar la posibilidad de solicitar una categoría migratoria regular.
3. *Leyes sobre refugiados y protección bajo normas de derechos humanos*

Aunque en los países miembros de la CRM el uso de las categorías de refugiado o protección bajo normas internacionales de derechos humanos ha sido limitado con respecto a las personas afectadas por desastres, los Estados deberán permanecer dispuestos a analizar detenidamente, bajo las leyes sobre refugiados y las normas de derechos humanos aplicables, las solicitudes de extranjeros que ya se encontraban en el extranjero cuando ocurrió el desastre (ver páginas 22 a 24, punto 3).

PROTECCIÓN PARA MIGRANTES EXTRANJEROS QUE VIVEN O SE ENCUENTRAN EN UN PAÍS AFECTADO POR UN DESASTRE

I. ACTIVACIÓN Y ELEGIBILIDAD

Los migrantes extranjeros pueden encontrarse en el territorio de un Estado en el momento cuando ese país es afectado por un desastre y, por consiguiente, pueden enfrentar los mismos impactos graves que los ciudadanos de ese país. Sin embargo, además, en situaciones de desastre su condición de migrantes puede dificultarles el acceso a asistencia humanitaria o pueden estar particularmente expuestos a la explotación y el abuso.

Es particularmente apropiado tomar medidas de protección humanitaria para responder a las necesidades de los migrantes cuando las autoridades responsables han declarado un estado de desastre.

II. PRÁCTICAS EFICACES RELACIONADAS CON MIGRANTES EXTRANJEROS QUE SE ENCUENTRAN EN UN PAÍS AFECTADO POR UN DESASTRE

Las prácticas eficaces que las autoridades competentes del país afectado por el desastre podrían considerar (en la medida en que ello sea permitido por las leyes nacionales) para responder a las necesidades de protección de los migrantes extranjeros que viven en o se encuentran en tránsito en el país, incluyen las siguientes:

- i. Asegurar que los migrantes afectados por el desastre en su territorio tengan acceso a la misma protección y asistencia de emergencia que los ciudadanos y residentes habituales, sin ningún tipo de discriminación prohibida y con pleno respeto de sus derechos humanos.
- ii. Tomar las medidas pertinentes para asegurar que los migrantes en condición migratoria irregular no estén en riesgo de ser reportados a las autoridades migratorias si buscan obtener protección y asistencia.

- iii. Facilitar a los migrantes afectados por un desastre en el territorio el acceso a servicios consulares de su país de origen y brindarles asistencia para su retorno, si desean regresar a su país de origen.
- iv. Abstenerse temporalmente de la aplicación de leyes migratorias en las zonas afectadas directamente por el desastre y las zonas donde los sobrevivientes del desastre buscan obtener protección y asistencia.
- v. Ejercer una discrecionalidad positiva en cuestiones migratorias en los casos cuando los migrantes que se encuentran en su territorio no tienen la capacidad de cumplir los requisitos impuestos bajo las leyes migratorias aplicables, por razones relacionadas con el desastre (por ejemplo, pérdida de documentos, incapacidad de pagar impuestos y tasas o interrupción de los servicios postales y de viajes) y considerar suprimir temporalmente ciertos requisitos.
- vi. Ejercer una discrecionalidad positiva en cuestiones migratorias en los casos cuando los migrantes cuya condición migratoria anteriormente era regular han perdido la base para su estada regular a causa del desastre (por ejemplo, su negocio y propiedades fueron destruidos o un cónyuge que tenía la ciudadanía del país anfitrión perdió la vida).
- vii. Asegurar que las leyes y políticas reconozcan expresamente la potestad de las autoridades migratorias de considerar la situación específica de migrantes extranjeros en el contexto de desastres en sus procesos de toma de decisiones.
- viii. Asegurar que se informe adecuadamente a los migrantes que se encuentran en el territorio y que resultaron afectados por el desastre, así como a sus consulados y embajadas, de cualquier medida tomada en beneficio de los migrantes.

Las prácticas eficaces que las autoridades competentes del país de origen podrían considerar (en la medida en que ello sea permitido por las leyes nacionales) para responder a las necesidades de protección de sus ciudadanos cuando éstos se encuentran en el extranjero, en un país afectado por un desastre, incluyen las siguientes:

- i. Proporcionar el servicio de registro consular para todos los ciudadanos, con el fin de facilitar su identificación en caso de desastre.



Foto: OIM/Kaith Dannemiller

- ii. Informar a los ciudadanos sobre los servicios prestados por los consulados y las autoridades competentes en caso de desastre.
- iii. Sumar oficiales especializados en respuestas de emergencia al equipo de oficiales consulares en los países afectados por desastres, con el fin de fortalecer el equipo.
- iv. Proporcionar fondos para emergencias para apoyar a los ciudadanos afectados por un desastre.
- v. Facilitar la repatriación de los ciudadanos que desean retornar a su país de origen.

La ocurrencia de desastres provocados por amenazas naturales requiere respuestas humanitarias cooperativas de los diferentes Estados para complementar las iniciativas llevadas a cabo a nivel nacional. En los países miembros de la CRM, las respuestas a las necesidades de índole humanitaria de extranjeros que resultan afectados por un desastre se pueden desarrollar de forma bilateral y dentro del marco de la propia CRM. La adopción de medidas de protección humanitaria en tales situaciones constituye una posible parte de la gama más amplia de medidas a tomar por los Estados para brindar asistencia de emergencia y apoyar iniciativas para la recuperación a largo plazo.

I. COOPERACIÓN BILATERAL

Con un espíritu de solidaridad y cooperación, el gobierno de cualquier país miembro de la CRM que resulte afectado por un desastre puede solicitar a cualquier otro país miembro de la CRM que tome medidas de protección humanitaria en beneficio de los ciudadanos del país afectado. Estas solicitudes pueden estar basadas en consideraciones de tipo humanitario o práctico, como por ejemplo, cuando el retorno de los ciudadanos agravaría la respuesta de emergencia al desastre. Los países miembros de la CRM deberán considerar seriamente este tipo de solicitudes, aunque la decisión de conceder la solicitud sigue siendo una cuestión de discrecionalidad.

Cuando ocurre un desastre en el territorio de un país miembro de la CRM o cualquier otro Estado, todos los demás países miembros de la CRM pueden ofrecer asistencia humanitaria. Esto incluye medidas de protección humanitaria o las que cada Estado considere apropiadas para beneficiar temporalmente a los ciudadanos y residentes habituales del país afectado. Para tomar medidas de protección humanitaria no se requiere el consentimiento del Estado afectado, excepto cuando éstas menoscabarían la jurisdicción de éste. Sin embargo, se recomienda realizar consultas con el Estado afectado en cuanto a la conveniencia, forma y alcance de tales medidas, siempre cuando sea posible.

Todos los países miembros de la CRM pueden tomar medidas humanitarias adicionales que estén permitidas en la relación legal que tienen con el país afectado.

Los países miembros de la CRM pueden considerar firmar acuerdos bilaterales con países vecinos para fomentar la cooperación y asistencia mutua en situaciones de desastre, que además pueden contener disposiciones acerca del uso de medidas de protección humanitaria para sus respectivos ciudadanos.

II. COOPERACIÓN REGIONAL CON LA CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN

Entre las actividades adicionales a realizar, utilizando el marco de la CRM de forma pragmática, para responder a las consecuencias humanitarias que tienen los desastres para los extranjeros afectados, se encuentran las siguientes:

- i. Incluir el tema en la agenda de las reuniones pertinentes de la CRM para su discusión y posibles acciones cuando ocurre un desastre en el territorio de un país miembro de la CRM o cuando ocurre en un país que no es miembro de la CRM, pero tiene un impacto significativo, en cuanto a protección humanitaria, en uno o más países miembros de la CRM.
- ii. Organizar talleres adicionales con el fin de desarrollar una respuesta cooperativa, no solo durante la fase de emergencia sino además, durante las fases de recuperación y reconstrucción tras un desastre. Al alentar a los Estados miembros de la CRM a cooperar en estas iniciativas de largo plazo, la CRM facilitará el retorno sostenible de los extranjeros afectados por desastres.
- iii. Utilizar a la CRM como foro para intercambiar información sobre el riesgo de desastres y la situación durante y después los desastres, para refinar y hacer recomendaciones sobre las medidas de protección humanitaria que los países miembros de la CRM pueden considerar para beneficiar temporalmente a los ciudadanos y residentes habituales del país afectado. Adicionalmente, la CRM puede ser un foro para brindar asistencia técnica al país afectado por un desastre cuando sea apropiado. Y finalmente, se puede intercambiar información sobre los desastres y su impacto, con el fin de mejorar la toma de decisiones en los países miembros de la CRM.

