

Taller Binacional Costa Rica-Panamá para la elaboración de procedimientos en materia de desplazamiento transfronterizo en el contexto de desastres

30 y 31 de Marzo 2017

I. Antecedentes

El desplazamiento forzado relacionado con desastres y riesgos de origen natural, incluidos los efectos adversos del cambio climático (desplazamiento por desastres), es una realidad y uno de los mayores retos humanitarios que los Estados y la comunidad internacional se enfrenta en la actualidad¹. En este contexto, la misión de la 'Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres' (PDD) es trabajar para aumentar la cooperación, la coordinación y la acción con el fin de mejorar la protección de las personas desplazadas por desastres.

La PDD se ha establecido para dar seguimiento a la labor iniciada por la Iniciativa Nansen y para poner en práctica las recomendaciones de la *Agenda de Protección*, un documento no vinculante avalado por 109 países en una Consulta Intergubernamental que tomó lugar en octubre de 2015 en Ginebra y que contiene una serie de principios elementales y prácticas eficaces sobre las necesidades de protección de estas personas y como abordarlas. El objetivo general de la Plataforma es fortalecer la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres, incluidos los relacionados con los efectos del cambio climático, y prevenir o reducir los riesgos de desplazamiento de desastres.

II. Desastres y desplazamiento transfronterizo en América Central: Necesidades Emergentes, Nuevas Respuestas

En América Central, los desastres han llevado a miles de personas a desplazarse no solamente internamente, sino a través de las fronteras internacionales dentro y fuera de la región. Algunas experiencias en el pasado como el huracán Mitch en 1998 o bien el terremoto de 2010 en Haití, dan cuenta de esta realidad. Recientemente y a raíz de los impactos del Huracán Otto que afectaron la región centroamericana en noviembre de 2016, autoridades costarricenses brindaron atención humanitaria y albergue temporal a más de 150 ciudadanos nicaragüenses, quienes se vieron forzados a cruzar la frontera en búsqueda de refugio y protección ante las inundaciones que sufrieron sus comunidades de origen².

Asimismo, se reconoce que el cambio climático cada vez tiene una mayor afectación negativa, por ejemplo a través del aumento de la frecuencia e intensidad de los fenómenos hidrometeorológicos, así como la

¹ Entre el año 2008 y 2014, un total de 184.4 millones de personas se vieron obligadas a desplazarse en el contexto de desastres repentinos a nivel internacional, o sea, un promedio anual de 26.4 millones de nuevos desplazados, de los cuales un promedio de 22.5 millones de personas resultaron desplazadas por amenazas relacionadas con fenómenos meteorológicos cada año. Ver: Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), *Global Estimates 2015: People displaced by disasters*. Ginebra: IDMC, p.8.

² Granados, G y Rojas, M (24 de noviembre 2016). *Fuerza Pública rescata a 100 nicaragüenses afectados por Otto*. *La Prensa Libre*. Disponible: <http://www.laprensalibre.cr>

reducción de la precipitación acumulada en el Corredor Seco³. La erosión costera, las inundaciones y la salinización de las fuentes de agua dulce y de tierras agrícolas asociados con el aumento del nivel del mar también han llevado a algunas comunidades, incluidas las comunidades indígenas, a planificar la reubicación de sus pueblos a tierras más altas⁴.

Por otro lado, como parte de las conclusiones y recomendaciones de la Consulta Regional de la Iniciativa Nansen celebrada en San José, Costa Rica, en diciembre de 2013, se indicó por un lado la necesidad de elaborar planes de contingencia binacionales y regionales que permitan identificar los escenarios de riesgo de desplazamiento y así formular acciones de gestión del riesgo para disminuir la vulnerabilidad y fortalecer la capacidad de responder al desplazamiento transfronterizo; y por otro, considerar medidas de protección para todas las personas desplazadas cuando sus países de origen enfrenten situaciones de emergencias a causa de desastres.

En relación a esto último es importante destacar que como parte de los trabajos de la Conferencia Regional sobre Migración –CRM–, los Gobiernos del área que conforman la CRM aprobaron en noviembre de 2016 una Guía de prácticas eficaces, la cual si bien no es vinculante, contiene una serie prácticas y pautas para abordar este tipo de desplazamientos en el futuro⁵. Esta *‘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’*, contiene una serie de prácticas y principios en relación a la 1) Protección por razones humanitarias para extranjeros provenientes de países afectados por desastres y 2) Protección para migrantes extranjeros que viven o se encuentran en un país afectado por un desastre.

A nivel nacional, países como Costa Rica han adoptado procedimientos internos dentro de los cuales se incorporan escenarios sobre el desplazamiento por desastres. Tal es el caso del *‘Protocolo de actuación para situaciones migratorias especiales’*⁶, adoptado por la Dirección General de Migración y Extranjería en el año 2015.

A nivel internacional, el nuevo *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030* ha incorporado por primera vez este tipo de fenómeno. Así, en el texto se acuerda que los Estados tienen la obligación de promover la cooperación transfronteriza para facilitar las políticas y la planificación con miras a la aplicación de enfoques eco sistémicos en relación con los recursos compartidos, por ejemplo en las cuencas fluviales y a lo largo de las costas, para aumentar la resiliencia y reducir el riesgo de desastres, incluido el riesgo de epidemias y desplazamientos [subrayado no es del original].

Sin embargo, sigue existiendo una ausencia de un enfoque acordado (bilateral o regional) para tomar medidas de protección humanitarias, al no existir 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. La ausencia de una respuesta común acordada tiene el potencial de generar movimientos irregulares, el riesgo de que redes criminales exploten a estas personas y el sufrimiento de migrantes y desplazados en condiciones de vulnerabilidad.

³ ACF (2014). *La sequía en el Corredor Seco Centroamericano: Escenario de vulnerabilidad y propuestas de intervención a partir de la experiencia acumulada en crisis anteriores*. Boletín Octubre 2014. Disponible en: www.acciocontraelhambre.org

⁴ The Nansen Initiative (2013). *Conclusiones de la Consulta Regional de la Iniciativa Nansen, Ciudad de San José, Costa Rica, del 2 al 4 de diciembre de 2013*. Ginebra. Disponible en www.disasterdisplacement.org

⁵ Documento a ser aprobado por los Vice Ministros de Gobernación del área durante la XXII Conferencia Regional Sobre Migración –CRM–, San Pedro Sula, Honduras, Noviembre 2016.

⁶ Dirección General de Migración y Extranjería (2015). *Protocolo de actuación para situaciones migratorias especiales*. San José, Costa Rica. Disponible en: www.migracion.go.cr

III. Objetivos

La primera fase de este Taller y Ejercicio Binacional Costa Rica-Panamá tiene como objetivo general:

Contribuir al fortalecimiento de las capacidades nacionales de Costa Rica y Panamá en relación a la respuesta humanitaria por el desplazamiento transfronterizo ocasionado por desastres y riesgos de origen natural.

Como objetivos específicos se propone:

- [i] Generar insumos técnicos y operativos para la creación de procedimientos nacionales y binacionales en relación a las medidas de protección para las personas desplazadas cuando sus países de origen enfrenten situaciones de emergencias a causa de desastres.
- [ii] Analizar las capacidades instaladas en materia de asistencia humanitaria a personas desplazadas entre fronteras a causa de un desastre en relación a los escenarios de ingreso, gestión y retorno.
- [iii] Identificar y discutir posibilidades de aplicación de las prácticas y pautas de la *‘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’* en protocolos y procedimientos internos de ambos países.

IV. Metodología

La primera fase consistirá en un **Taller** de dos días a celebrarse los días 30 y 31 de marzo de 2017 en San José, Costa Rica, el cual contará con la facilitación de expertos en elaboración de procedimientos, reducción de riesgos de desastres y asistencia humanitaria. Durante este taller se espera generar insumos necesarios para la creación de procedimientos para el ingreso, gestión (atención) y retorno de personas que se ven forzadas a cruzar la frontera entre Costa Rica y Panamá en el contexto de un desastre.

En una segunda fase, que se propone tentativamente para el mes de Julio de 2017, se realizará un **EJERCICIO DE SIMULACIÓN** que tendrá como objetivo la validación de tales procedimientos. Para esto último, se diseñará un escenario ficticio para un ejercicio de simulación de desastre que impacte alguno de los dos países y los retos que implicaría una movilización masiva de ciudadanos extranjeros en un tercer país, o bien la atención humanitaria de migrantes residiendo en un tercer país en el momento del desastre.

V. Perfil del participante

Dadas las características y objetivos del taller, se espera una participación aproximada de entre 20 y 30 oficiales gubernamentales con nivel de decisión responsables de las siguientes áreas:

- Migración y Extranjería: Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica y Servicio Nacional de Migración de Panamá.
- Gestión de Riesgos y Atención de Emergencias: Comisión Nacional de Emergencias de Costa Rica y Sistema Nacional de Protección Civil de Panamá.
- Actores Humanitarios: Sociedad Nacional de Cruz Roja de Costa Rica y Sociedad Nacional de Cruz Roja de Panamá.

- Autoridades de Gestión de Riesgo a nivel local: representante de Comités Municipales de Emergencia de Cantones y Distritos fronterizos de Costa Rica y Panamá.
- Seguridad: Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica y Ministerio de Seguridad Pública de Panamá.
- Salud: Ministerio de Salud y Caja Costarricense de Seguro Social de Costa Rica y Ministerio de Salud de Panamá.
- Poblaciones vulnerables: Patronato Nacional de la Infancia de Costa Rica y Servicio de Atención para primera infancia en Panamá.

BORRADOR