

THE NANSEN INITIATIVE

DISASTER-INDUCED CROSS-BORDER DISPLACEMENT



AGENDA
PARA LA PROTECCIÓN DE LAS
PERSONAS DESPLAZADAS A TRAVÉS DE FRONTERAS
EN EL CONTEXTO DE DESASTRES Y CAMBIO CLIMÁTICO
VOLUMEN I

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO 4

Preparación 6

La Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático 7

Protección 7

Protección de personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres 8

Gestión del riesgo de desplazamiento en el país de origen 9

Ámbitos prioritarios de actuación futura 10

INTRODUCCIÓN 12

I. Realidades en torno al desplazamiento 14

II. La Iniciativa Nansen 15

III. Propósito, alcance y contexto de la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático 16

A. Propósito 16

B. Alcance 16

C. Conceptos clave 17

D. Contexto 18

IV. La necesidad de reforzar la actuación 19

PARTE I

PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS A TRAVÉS DE FRONTERAS EN EL CONTEXTO DE DESASTRES 22

I. Admisión y estadía de personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres 24

A. Identificación de las personas desplazadas 24

B. Preparación 27

C. Medidas de protección humanitaria en materia de admisión y estadía 27

D. Derechos y responsabilidades durante la estadía . . 30

II. La no devolución de personas que se encuentran en el extranjero en el momento cuando ocurre un desastre. . 31

A. Prácticas eficaces 32

B. Antecedentes 32

C. Desafíos y brechas 32

III. Encontrar soluciones duraderas para las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres 32

A. Prácticas eficaces 33

B. Antecedentes 33

C. Desafíos y brechas 34

PARTE II:

GESTIÓN DEL RIESGO DE DESPLAZAMIENTO EN EL CONTEXTO DE DESASTRES EN EL PAÍS DE ORIGEN . . 36

I. Reducir la vulnerabilidad y fortalecer la resiliencia

ante el riesgo de desplazamiento 38

A. Prácticas eficaces 38

B. Antecedentes 39

C. Desafíos y brechas 40

II. Procurar la migración en condiciones de dignidad en el contexto de amenazas naturales y cambio climático . . 41

A. Prácticas eficaces 41

B. Antecedentes 41

C. Desafíos y brechas 42

III. Reubicación planificada con respeto de los derechos de las personas 42

A. Prácticas eficaces 42

B. Antecedentes 43

C. Desafíos y brechas 43

IV. Abordar las necesidades de los desplazados internos en el contexto de desastres 44

A. Prácticas eficaces 44

B. Antecedentes 45

C. Desafíos y brechas 45

PARTE III:

ÁMBITOS PRIORITARIOS DE ACTUACIÓN FUTURA . . . 46

I. Recolectar información y ampliar el conocimiento sobre el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres 49

II. Mejorar el uso de medidas de protección humanitaria para las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres 49

III. Fortalecer la gestión del riesgo de desplazamiento en el contexto de desastres en el país de origen 51

A. Incorporar cuestiones de movilidad humana en las estrategias de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático y otros procesos de desarrollo pertinentes 51

B. Procurar la migración en condiciones de dignidad como una medida potencialmente positiva para hacer frente a los efectos adversos de las amenazas naturales y el cambio climático 51

C. Mejorar el uso de la reubicación planificada como una medida preventiva o de respuesta al riesgo de desastres y el desplazamiento en el contexto de desastres 52

D. Asegurar que las necesidades de los desplazados internos en el contexto de desastres sean tomadas en cuenta en las leyes y políticas pertinentes 52

IV. Posibles pasos a seguir 53

ANEXOS 54

NOTAS FINALES 56

Este documento es para su distribución general. Todos los derechos reservados.

Reproducciones y traducciones autorizadas, excepto para fines comerciales, en la medida en que se mencionan las fuentes.

© INICIATIVA NANSEN

Diciembre de 2015

RESUMEN EJECUTIVO

Niños saltando la cuerda en una calle cubierta de escombros en Puerto Príncipe, Haití, tras un devastador terremoto que sacudió al país el 12 de enero de 2010.

© UN Photo/Marco Dormino

REALIDADES EN TORNO AL DESPLAZAMIENTO

El desplazamiento forzoso relacionado con desastres y los efectos adversos del cambio climático (desplazamiento en el contexto de desastres) es una realidad y constituye uno de los mayores retos de índole humanitaria que enfrentan los Estados y la comunidad internacional en el siglo XXI. Cada año, millones de personas se ven obligadas a desplazarse a causa de desastres ocasionados por amenazas naturales como inundaciones, tormentas tropicales, terremotos, derrumbes, sequías, intrusiones de agua salada, el deshielo de los glaciares, inundaciones por desbordamientos de lagos glaciares y derretimiento del permafrost. Entre 2008 y 2014, un total de 184.4 millones de personas se vieron obligadas a desplazarse en el contexto de desastres repentinos, 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 y del clima cada año. Otros tienen que moverse por los efectos del aumento en el nivel del mar, desertificación y degradación medioambiental. Si miramos al futuro, los científicos coinciden ampliamente en que se espera que en el futuro el cambio climático, en combinación con otros factores, provocará un incremento en los desplazamientos.

El desplazamiento en el contexto de desastres genera desafíos de índole humanitaria, afecta los derechos humanos, perjudica el desarrollo y en algunas situaciones, puede afectar la seguridad.

La mayoría de las personas desplazadas en el contexto de desastres permanecen en sus países de origen. Sin embargo, algunos desplazados atraviesan fronteras para llegar a un lugar seguro y/u obtener protección y asistencia en otro país. Aunque no existe una recolección y análisis exhaustivos y sistemáticos de información sobre el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, basados en información disponible, se ha identificado que África, Centroamérica y Sudamérica son las regiones con los índices más elevados de desplazamientos a través de fronteras en el contexto de desastres.

La Iniciativa Nansen ha identificado por lo menos 50 países que en décadas recientes han acogido a personas tras la ocurrencia de desastres o que se han abstenido de devolverlas; especialmente en casos de desastres ocasionados por tormentas tropicales, inundaciones, sequías, tsunamis y terremotos. El análisis de las leyes, instituciones competentes y respuestas operativas relacionadas con la protección y asistencia para personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres revela que en general, existe una falta de preparación y en la mayoría de los casos, esto da lugar a respuestas *ad hoc*.

El desplazamiento que ocurre en el contexto de desastres tiene múltiples causas, entre las cuales el cambio climático constituye un factor importante, pero no es el único. La explosión demográfica, el subdesarrollo, la gobernanza deficiente, el conflicto armado y la violencia, así como la mala planificación urbana en ciudades en rápida expansión, son factores importantes de movilidad humana que debilitan aún más la resiliencia de las personas afectadas y agravan el impacto de las amenazas naturales, la degradación ambiental y el cambio climático.

Preparación

En vista de estas realidades actuales y nuevas, se requiere una *mayor preparación, solidaridad y cooperación* por parte de los Estados, las organizaciones (sub)regionales y la comunidad internacional con el fin de prevenir, evitar y responder al desplazamiento en el contexto de desastres y sus causas. Dado que los desastres repentinos pueden ocurrir en cualquier momento y que pueden surgir desastres de evolución lenta en muchas partes del mundo, el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de

La Iniciativa Nansen es un proceso consultivo de abajo hacia arriba, liderado por los Estados, cuyo propósito es identificar prácticas eficaces y generar consenso con respecto a principios y elementos clave para responder a las necesidades de protección y asistencia de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres, lo que incluye los efectos adversos del cambio climático. La Iniciativa Nansen se fundamenta en la promesa de los gobiernos de Suiza y Noruega, apoyados por varios otros países, de cooperar con los Estados interesados y otros interesados pertinentes y se lanzó en octubre de 2012.

desastres es un desafío mundial, ya que todos los Estados podrían enfrentar este tipo de desplazamientos, ya sea como países de destino, tránsito u origen.

La Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático

En la Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático (de aquí en adelante Agenda de Protección), que fue avalada en una consulta intergubernamental a nivel mundial que se llevó a cabo los días 12 y 13 de octubre de 2015 en Ginebra, Suiza, se consolidan los resultados de una serie de consultas intergubernamentales y reuniones con la sociedad civil a nivel regional convocadas por la Iniciativa Nansen. Con el propósito de apoyar a los Estados y otros interesados en sus esfuerzos por mejorar su nivel de preparación y capacidad de respuesta para abordar situaciones de desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, en la Agenda de Protección:

- **Se conceptualiza un enfoque integral para el desplazamiento en el contexto de desastres** que se centra principalmente en la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres. Al mismo tiempo, se presentan medidas a tomar para manejar el riesgo de que ocurran desplazamientos en el contexto de desastres en el país de origen;
- **Se compila una amplia gama de prácticas eficaces** que los Estados y otros actores pertinentes podrían utilizar para asegurar que las futuras respuestas a situaciones de desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres sean más eficaces;
- **Se subraya la necesidad de reunir y vincular múltiples políticas y ámbitos de actuación para abordar el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres y sus causas fundamentales, que hasta ahora han estado fragmentadas** y descoordinadas, y se hace un llamado por una mayor colaboración de los actores involucrados en estos temas; y
- **Se identifican tres ámbitos prioritarios de actuación** por parte de los Estados, las organizaciones (sub)regionales, la comunidad internacional y la sociedad civil, las comunidades locales y las poblaciones afectadas para abordar las brechas existentes.

En lugar de proponer una nueva convención internacional vinculante para el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, esta agenda respalda un enfoque centrado en la integración de prácticas eficaces por parte de los Estados y las organizaciones (sub)regionales en sus propios marcos normativos, conforme a sus situaciones y retos específicos.

La Agenda de protección está situada en el contexto de un mayor reconocimiento a nivel internacional y regional de los desafíos relativos a la movilidad humana en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático, como la Conferencia de las Partes de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, el Marco de acción de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y la Cumbre Mundial Humanitaria. La Iniciativa Nansen ha aportado exitosamente sus hallazgos y conclusiones pertinentes a varios de estos procesos. Por consiguiente, la Agenda de protección tiene por objeto complementar y apoyar adicionalmente estos marcos, procesos y ámbitos de actuación internacionales y regionales más que duplicarlos, al proporcionar pruebas relevantes y ejemplos de prácticas eficaces para abordar el desplazamiento en el contexto de desastres y sus causas.

Protección

En esta Agenda se utiliza el término “**protección**” para referirse 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 aplicables, 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.

Protección de personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres

Los Estados pueden brindar protección a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres de dos formas: pueden admitir a estas personas en el territorio del país receptor y permitirles permanecer en él al menos temporalmente o pueden abstenerse de devolver a un país afectado por un desastre a los extranjeros que ya se encontraban en el país receptor en el momento cuando ocurrió el desastre. En ambas situaciones, esta protección humanitaria usualmente se brinda de forma temporal, con lo cual se hace necesario encontrar soluciones duraderas para estas personas.

El derecho internacional no aborda explícitamente si se admitirá a los desplazados en otro país y en qué circunstancias, qué derechos tienen durante su estadía y bajo qué condiciones se puede devolverlos a sus países o encontrar otra solución duradera. En ausencia de disposiciones claras en el derecho internacional, algunos Estados (especialmente en las Américas, algunas regiones de África y unos cuantos Estados europeos) han desarrollado multitud de herramientas que les permiten admitir en su territorio a personas individuales o grupos de personas desplazadas en el contexto de desastres, o no devolverlas a sus países de origen. Por lo general, estas medidas de protección humanitaria son temporales y pueden basarse en las leyes migratorias regulares, categorías migratorias excepcionales o disposiciones relacionadas con la protección de refugiados o normas internacionales de derechos humanos similares. En la Agenda se resaltan muchas prácticas eficaces a este respecto.

Puede ser necesario admitir en otro país a las personas desplazadas en el contexto de desastres para que puedan escapar de riesgos reales para su vida y salud u obtener acceso a protección y asistencia humanitaria básica que no está disponible en el país de origen. Adicionalmente, de no existir tales necesidades inmediatas, en algunos casos los Estados están dispuestos a admitir a personas provenientes de un país afectado por un desastre como un acto de solidaridad internacional.

A la fecha, el impacto directo y grave de un desastre en una persona ha sido una consideración clave que influye en las decisiones relativas a la admisión, lo que incluye factores tales como el nivel de gravedad del impacto del desastre, las vulnerabilidades preexistentes individuales, consideraciones humanitarias más generales y solidaridad con el país afectado por el desastre.

En los casos cuando se admite en un país extranjero a personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres, es importante definir claramente cuáles son sus derechos y responsabilidades durante su estadía en ese país, tomando en cuenta la capacidad de los Estados receptores y las comunidades anfitrionas y la duración probable de la estadía. Esto sirve no solo para asegurar el respeto de los derechos y la satisfacción de las necesidades básicas de las personas admitidas sino además, ayuda a prevenir el riesgo de que ocurran desplazamientos secundarios hacia otro país.

Por otro lado, los Estados y las personas desplazadas en el contexto de desastres podrían preferir dar fin al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres a través del retorno voluntario y la reintegración sostenible en el lugar donde los desplazados residían antes de que ocurriera el desastre. En los casos cuando no es posible o deseable el retorno a los lugares de origen, particularmente cuando la zona en cuestión ya no es habitable o está demasiado expuesta a ser afectada por desastres recurrentes, una alternativa para poner fin al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres es el asentamiento en un lugar de residencia nuevo, una vez que las personas desplazadas hayan retornado a su país de origen. Asimismo, especialmente en los casos cuando las condiciones que originaron el desplazamiento persisten por mucho tiempo o se tornan permanentes, para encontrar una solución duradera puede ser necesario facilitar la admisión permanente de los desplazados en el país que los admitió o en un tercer país.

Gestión del riesgo de desplazamiento en el país de origen

Bajo un enfoque integral para abordar los desplazamientos a través de fronteras en el contexto de desastres, también es necesario hacer frente a los riesgos de desplazamiento en el contexto de desastres en el país de origen. Por lo tanto, en la Agenda de protección no solo se abordan las necesidades de protección y asistencia de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres sino además, se identifican posibles medidas de gestión del riesgo de desplazamiento en el contexto de desastres en el país de origen. Estas incluyen prácticas eficaces para reducir vulnerabilidades y fortalecer la resiliencia ante el riesgo de desplazamiento en el contexto de desastres, realizar reubicaciones planificadas y facilitar la migración de zonas de riesgo y responder a las necesidades de los desplazados internos.

Reducir vulnerabilidades y fortalecer la resiliencia ante los riesgos de desplazamiento: La resiliencia constituye un factor clave al determinar si las personas, familias, comunidades y países pueden resistir los impactos de amenazas naturales repentinas y de evolución lenta y los efectos adversos del cambio climático. Las actividades de reducción del riesgo de desastres, mejoramiento de infraestructura, planificación urbana, adaptación al cambio climático, ordenamiento territorial y otras medidas de desarrollo para mejorar la resiliencia de las personas individuales o grupos de personas en condiciones de vulnerabilidad son posibles acciones para ayudar a las personas a permanecer en sus hogares en condiciones de seguridad al enfrentar amenazas naturales, y por lo tanto, reducen significativamente el número de personas desplazadas en el contexto de desastres. Además, estas actividades también pueden ayudar a fortalecer la capacidad de las comunidades anfitrionas de recibir a los desplazados y facilitar la identificación de soluciones duraderas para poner fin al desplazamiento al reducir la exposición a amenazas futuras y desarrollar la resiliencia a estas. Por eso es importante abordar específicamente las cuestiones relativas al desplazamiento, la migración y la reubicación planificada en los planes y estrategias de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, así como otros planes y estrategias de desarrollo.

Migración en condiciones de dignidad: Cuando las condiciones de vida se deterioran en el contexto de amenazas naturales y los efectos del cambio climático a menudo los individuos y las familias recurren a la migración como una forma para buscar otras oportunidades, dentro de su propio país o en el extranjero, para evitar situaciones que de lo contrario podrían convertirse en una crisis humanitaria y llevar al desplazamiento en el futuro. Si la migración se maneja correctamente, tiene el potencial de funcionar como una medida adecuada de adaptación a los efectos adversos del cambio climático, otros tipos de degradación ambiental y las amenazas naturales. La migración circular o temporal puede crear nuevas oportunidades de subsistencia, promover el desarrollo económico y desarrollar resiliencia a futuras amenazas, ya que permite a los migrantes enviar remesas y retornar a sus lugares de origen con destrezas, tecnologías y conocimientos nuevos. Por otro lado, la posibilidad de la migración de carácter permanente es de particular importancia para los pequeños Estados insulares de zonas costeras bajas y otros países que enfrentan una pérdida de territorio significativa o que se ven afectados por otros efectos adversos del cambio climático que hacen que extensiones de tierra cada vez mayores se vuelvan inhabitables.

Sin embargo, la migración también conlleva riesgos específicos, particularmente para las mujeres y los niños, niñas y adolescentes. Los migrantes podrían estar sujetos a la explotación económica, expuestos a condiciones peligrosas en el lugar de trabajo o en el hogar, enfrentar discriminación o convertirse en víctimas de la violencia o la trata de personas.

Las medidas para ayudar a facilitar la migración en condiciones de dignidad desde países o zonas afectadas por amenazas naturales o los efectos adversos del cambio climático incluyen revisar los acuerdos bilaterales y (sub)regionales existentes en materia de migración, adoptar cuotas nacionales o programas de trabajadores estacionales y brindar capacitación y formación a los migrantes potenciales.

Reubicación planificada: A raíz de los riesgos e impactos de los desastres, el cambio climático y la degradación ambiental, los gobiernos de muchos países alrededor del mundo han reubicado y

reasentado a personas individuales o grupos de personas en zonas más seguras, antes y después de la ocurrencia de desplazamientos en el contexto de desastres. Sin embargo, debido a los múltiples efectos negativos relacionados con procesos de reubicación anteriores (por ejemplo, retos relacionados con el mantenimiento de los medios de subsistencia, lazos culturales, identidad y vínculos afectivos especiales con la tierra), en general la reubicación planificada se considera como último recurso, después de haber agotado otras opciones hasta un grado razonable.

La experiencia indica que la reubicación planificada tiene mayores probabilidades de ser sostenible si se lleva a cabo en consulta con las personas afectadas y con la participación de estas, lo que incluye a las comunidades anfitrionas, y con pleno respeto de los derechos de las personas reubicadas. Algunos factores adicionales que contribuyen al éxito de tales iniciativas incluyen tomar en cuenta los lazos comunitarios, valores culturales, tradiciones y el vínculo afectivo con el lugar de residencia original y además, asegurar que haya oportunidades de subsistencia adecuadas, así como acceso a servicios básicos y vivienda en el nuevo lugar de residencia. Asimismo, la participación sistemática de las mujeres también ayuda a que los procesos de reubicación sean exitosos. A través de una orientación clara sobre estos temas se puede facilitar los procesos de reubicación planificada.

Asistencia para desplazados internos: Dado que la mayoría de los desplazamientos relacionados con desastres ocurren a nivel interno en los países, la protección de los desplazados internos es particularmente importante. Para que los enfoques adoptados para el mapeo de riesgos, medidas de reducción del riesgo de desastres, planificación de contingencias, respuesta humanitaria e iniciativas para encontrar soluciones duraderas para el desplazamiento en el contexto de desastres sean eficaces, muchas veces es necesario abordar simultáneamente el desplazamiento interno y el desplazamiento a través de fronteras. Adicionalmente, aunque es necesario contar con más conocimientos e información para entender mejor la relación entre ambos tipos de desplazamiento, se ha observado que se podría evitar o reducir el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres si los desplazados internos recibieran una protección y asistencia adecuadas tras un desastre. En particular, la falta de soluciones duraderas es una de las razones por las cuales los desplazados internos podrían desplazarse posteriormente a otro país.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas, que han sido reconocidos por la comunidad internacional como un “marco internacional importante para la protección de los desplazados internos”, incluyen a las personas desplazadas en el contexto de desastres. A nivel regional, el desplazamiento interno en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático es abarcado explícitamente por la Convención de Kampala de la Unión Africana. Los elementos clave para preparar una respuesta eficaz incluyen los siguientes: abordar todas las etapas del desplazamiento en el contexto de desastres, de conformidad con estos estándares, en la gestión del riesgo de desastres o las leyes y políticas sobre desplazados internos, y definir claramente las funciones y responsabilidades de los actores pertinentes.

Ámbitos prioritarios de actuación futura

La prevención y respuesta al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres requiere de la implementación de medidas mejoradas a nivel nacional, (sub)regional e internacional. Estas prácticas eficaces, identificadas en la Agenda de protección, constituyen un punto de partida para impulsar medidas futuras y reúnen los numerosos ámbitos de políticas y acciones existentes abordados en esta Agenda, que hasta ahora han estado relativamente descoordinados.

A manera de aporte a futuras iniciativas para abordar el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, en esta Agenda se identifican *tres ámbitos prioritarios de actuación* para apoyar la aplicación de las prácticas eficaces identificadas:

1. **Recolectar información y ampliar el conocimiento** sobre el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres;

2. **Mejorar la aplicación de medidas de protección humanitaria** para las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres, lo que incluye los mecanismos para encontrar soluciones duraderas; por ejemplo, al armonizar enfoques a nivel (sub)regional;
3. **Fortalecer la gestión del riesgo de desplazamiento en el país de origen** de las siguientes maneras:
 - A. Incorporar la movilidad humana en las estrategias de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático y otros procesos de desarrollo pertinentes;
 - B. Facilitar la migración en condiciones de dignidad como una posible forma positiva de hacer frente a los efectos adversos de las amenazas naturales y el cambio climático;
 - C. Mejorar el uso de la reubicación planificada como una medida preventiva o de respuesta al riesgo de desastres y desplazamiento;
 - D. Asegurar que las necesidades de los desplazados internos en el contexto de desastres se aborden específicamente en las leyes y políticas pertinentes sobre gestión del riesgo de desastres o desplazamiento interno.

Las medidas a tomar bajo los tres ámbitos prioritarios de actuación requieren de esfuerzos concertados en todos los niveles. Es necesario que los Estados establezcan a nivel nacional un liderazgo institucional claramente delimitado para reunir a diferentes ramas del gobierno con el fin de coordinar las iniciativas nacionales de planificación y respuesta a situaciones de desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres. Al mismo tiempo, para implementar eficazmente las actividades se requiere una fuerte implicación y participación de las autoridades locales, las comunidades afectadas (incluidos los pueblos indígenas, cuando sea pertinente), las mujeres, los jóvenes, así como las organizaciones de la sociedad civil y el sector académico.

Reconociendo que la mayoría de los desplazamientos a través de fronteras en el contexto de desastres ocurren dentro de las regiones y que por lo tanto, las respuestas apropiadas varían entre las diferentes regiones, las funciones de las organizaciones regionales y subregionales (por ejemplo, la Unión Africana y las comunidades económicas regionales africanas o el Foro de las Islas del Pacífico) son de primordial importancia para el desarrollo de respuestas integradas. Algunos mecanismos (sub)regionales más especializados incluyen a los procesos consultivos regionales (sobre migración), mecanismos de derechos humanos, centros de gestión del riesgo de desastres, estrategias de adaptación al cambio climático, así como mercados comunes y arreglos para la libre movilidad de las personas, entre otros. Las contribuciones de la comunidad internacional y socios en el desarrollo son también importantes.

A nivel mundial, las organizaciones y agencias internacionales que abordan temas tan diversos como la acción humanitaria, protección de los derechos humanos, gestión migratoria, protección de refugiados, reducción del riesgo de desastres, adaptación al cambio climático y desarrollo también pueden participar. Específicamente, pueden brindar asesoría técnica y fortalecimiento institucional y apoyo operativo a las autoridades pertinentes a nivel (sub)regional, nacional y local para apoyar la realización de actividades bajo los tres ámbitos prioritarios de actuación, de acuerdo con sus respectivos mandatos y áreas de experiencia. Sin embargo, es necesario cooperar más estrechamente e integrar la labor en estos ámbitos.

Para facilitar el seguimiento a la agenda y la realización de las actividades identificadas bajo los tres ámbitos prioritarios de actuación para abordar el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, será importante continuar poniendo a disposición un foro para fomentar el diálogo entre los Estados interesados, con el fin de seguir discutiendo acerca de la mejor forma de proteger a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y además, mejorar la cooperación y coordinación entre organizaciones y agencias internacionales y otros actores pertinentes con el propósito de asegurar que se adopte un enfoque integral para dar respuesta al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres.

INTRODUCCIÓN



Bangladesh, país bajos las aguas después del
pasaje del Ciclón Aila en 2009.
© OIM Bangladesh

INTRODUCCIÓN

I. Realidades en torno al desplazamiento

- [1] El desplazamiento forzoso relacionado con desastres y los efectos adversos del cambio climático es una realidad y constituye uno de los mayores retos de índole humanitaria que enfrentan los Estados y la comunidad internacional en el siglo XXI. Cada año, millones de personas se ven obligadas a desplazarse a causa de desastres ocasionados por amenazas naturales como inundaciones, tormentas tropicales, terremotos, derrumbes, sequías, intrusiones de agua salada, el deshielo de los glaciares, inundaciones por desbordamientos de lagos glaciares y derretimiento del permafrost. Entre 2008 y 2014, un total de 184.4 millones de personas se vieron obligadas a desplazarse en el contexto de desastres repentinos, o sea, un promedio anual de 26.4 millones de nuevos desplazados¹, de los cuales un promedio de 22.5 millones de personas resultaron desplazadas por amenazas relacionadas con fenómenos meteorológicos cada año. Otros tienen que moverse debido a los efectos del incremento en el nivel del mar, desertificación y degradación medioambiental.
- [2] El desplazamiento que ocurre en el contexto de desastres es de gran magnitud, tiene impactos devastadores en las personas y sus comunidades, plantea múltiples preocupaciones sobre la protección y perjudica el desarrollo de muchos Estados. Estos retos se ven agravados por el hecho que los desastres exacerban las vulnerabilidades existentes. Las personas enfermas y lesionadas, los niños, niñas y adolescentes (particularmente si son huérfanos o cuando no están acompañados), los hogares encabezados por mujeres, las personas discapacitadas, los adultos mayores, los migrantes y los miembros de comunidades indígenas, a menudo se encuentran entre los sobrevivientes de desastres que resultan más afectados. Por otro lado, los países menos desarrollados, los pequeños Estados insulares en desarrollo, así como los países de ingresos medios enfrentan retos específicos, y la población de estos países es la más afectada. Aunque muchas personas desplazadas logran regresar a su hogar después de poco tiempo, decenas de millones de ellas requieren protección y asistencia continuas, así como apoyo en la búsqueda de soluciones duraderas para poner fin a su desplazamiento.
- [3] La mayoría de las personas desplazadas en el contexto de desastres permanecen en su propio país; sin embargo, algunas se desplazan a través de fronteras para llegar a un lugar seguro y/u obtener protección y asistencia en otro país. La Iniciativa Nansen ha identificado por lo menos 50 países que en décadas recientes han acogido a personas tras la ocurrencia de desastres o que se han abstenido de devolverlas; especialmente en casos de desastres ocasionados por tormentas tropicales, inundaciones, sequías, tsunamis y terremotos (ver el anexo). Debido a la falta de un monitoreo sistemático de los desplazamientos a través de fronteras en el contexto de desastres, esta cifra dista mucho de ser completa. Los datos mundiales que están disponibles actualmente abarcan “únicamente la incidencia del desplazamiento y no los lugares hacia donde huyen las personas desplazadas o donde se asientan finalmente.”² Por lo tanto, la evidencia actual no es suficiente para determinar cuántas personas han atravesado fronteras internacionales en el contexto de desastres.
- [4] En particular, en África, así como Centroamérica y Sudamérica, se han observado situaciones de desplazamientos a través de fronteras en el contexto de desastres (ver el anexo). En África, la mayoría de este tipo de desplazamientos ocurren en el contexto de inundaciones y sequías, y también a causa de erupciones volcánicas, mientras que en Centroamérica y Sudamérica, en la mayoría de los casos el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres es ocasionado por huracanes, inundaciones, derrumbes y terremotos. Por otro lado, en la región del Pacífico, si bien los efectos adversos del cambio climático ya han empezado a inducir movimientos de población, el desplazamiento a través de fronteras aún no se ha convertido en una realidad importante. Sin embargo, los efectos del aumento del nivel del mar como la sumersión, inundaciones costeras y erosión costera afectarán gravemente la integridad territorial de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países con extensas zonas costeras bajas y por lo tanto, es probable que un número significativo de habitantes de estos países se vean obligados a desplazarse a nivel interno, cuando sea posible, o hacia el extranjero. En cambio, Asia es el continente con el número más alto de desplazados internos como consecuencia de desastres, especialmente a causa de tormentas tropicales, terremotos, inundaciones por desbordamientos de lagos

glaciares e inundaciones de gran magnitud. Aunque en Asia se han observado pocas situaciones de desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, existe cierta evidencia que indica que el impacto de las amenazas naturales y el cambio climático son factores que contribuyen a la emigración de las personas. Y en Europa, si bien los terremotos e inundaciones han ocasionado el desplazamiento de un número elevado de personas, hay poca evidencia de migración o desplazamientos significativos hacia otros países.

- [5] Si miramos al futuro, los científicos coinciden ampliamente en que se espera que en el futuro el cambio climático provocará un incremento en los desplazamientos, en combinación con otros factores, y que la migración se convertirá en una respuesta cada vez más importante a los fenómenos meteorológicos extremos y la variabilidad y cambios climáticos a más largo plazo.³ En particular, se espera que el aumento del nivel del mar obligará a decenas o cientos de millones de personas a alejarse de las zonas costeras bajas, deltas e islas que no pueden ser protegidas a través de medidas como el mejoramiento de infraestructura y la protección costera.⁴
- [6] Sin embargo, dado que el desplazamiento en el contexto de desastres tiene múltiples causas, el cambio climático constituirá un factor importante, pero no es el único. El crecimiento demográfico, el subdesarrollo, la gobernanza deficiente, el conflicto armado y la violencia, así como la mala planificación urbana en ciudades en rápida expansión, son impulsores importantes del desplazamiento y la migración que debilitan aún más la resiliencia de las personas afectadas e incrementan su vulnerabilidad y además, agravan el impacto de las amenazas naturales y los efectos adversos del cambio climático. Dada esta múltiple causalidad, así como la incertidumbre respecto a la medida en que los Estados tendrán éxito en sus intentos de mitigar los efectos del cambio climático y adaptarse a este, resulta difícil hacer pronósticos cuantitativos precisos a nivel mundial.⁵ Sin embargo, es posible identificar las zonas que son particularmente vulnerables a las amenazas naturales y de esta manera, identificar a las poblaciones que están en riesgo de desplazamiento. En particular, es probable que los movimientos internacionales significativos lleguen a ser inevitables para los habitantes de los Estados insulares con zonas costeras bajas y los Estados costeros que enfrentan una pérdida de territorio considerable y que carecen de opciones para el desplazamiento a nivel interno.
- [7] A pesar de las dificultades para realizar pronósticos cuantitativos, estas situaciones (particularmente en vista de los efectos adversos del cambio climático) requieren una *mayor preparación, solidaridad y cooperación* por parte de los Estados, las organizaciones (sub)regionales y la comunidad internacional, a fin de prevenir, evitar y responder al desplazamiento en el contexto de desastres y sus causas. Dado que los desastres repentinos pueden ocurrir en cualquier momento y que es probable que surjan desastres de evolución lenta en muchas partes del mundo, el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres es un desafío mundial. Muchos países ya han enfrentado este tipo de desplazamientos⁶ y en principio, todos los Estados podrían enfrentarlos, ya sea como países de destino, tránsito u origen.

II. La Iniciativa Nansen

- [8] La Iniciativa Nansen es un proceso consultivo de abajo hacia arriba, liderado por los Estados, cuyo propósito es identificar prácticas eficaces, sobre la base de las prácticas y experiencia real de los gobiernos, para generar consenso con respecto a principios y elementos clave para responder a las necesidades de protección y asistencia de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático. La Iniciativa Nansen está basada en la promesa de los gobiernos de Suiza y Noruega, con el apoyo de varios otros países, de cooperar con los Estados interesados y otros interesados pertinentes⁷ y se lanzó en octubre de 2012⁸. La Iniciativa Nansen se fundamenta en el párrafo 14(f) del Acuerdo de Cancún 2010 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)⁹ que exige “[m]edidas para mejorar la comprensión, coordinación y cooperación con respecto al desplazamiento, la migración y la reubicación planeada inducida por el cambio climático” y los Principios Nansen, que resumen los resultados de la Conferencia Nansen sobre cambio climático y desplazamiento de 2011.¹¹

[9] La Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático, avalada en una consulta intergubernamental a nivel mundial que se llevó a cabo los días 12 y 13 de octubre de 2015 en Ginebra, Suiza, se consolidan los resultados de una serie de consultas intergubernamentales a nivel regional y reuniones con la sociedad civil convocadas por la Iniciativa Nansen.

III. Propósito, alcance y contexto de la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático

A. Propósito

[10] El propósito de esta Agenda 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. En particular, se exploran posibles medidas que los Estados pueden adoptar y armonizar voluntariamente para admitir a estas personas por consideraciones humanitarias y de solidaridad internacional con las comunidades y países afectados por desastres. Además, se pretende mejorar la actuación en materia de gestión del riesgo de desplazamiento en el contexto de desastres en el país de origen para prevenir el desplazamiento al abordar los factores de riesgo subyacentes, ayudar a las personas a alejarse de las zonas con alto riesgo de estar expuestas a amenazas naturales a fin de evitar que se vean obligadas a desplazarse, y responder eficazmente a las necesidades de las personas que se desplazan dentro de su propio país. Se resaltan los ámbitos prioritarios de actuación por parte de los Estados, las organizaciones (sub)regionales y la comunidad internacional. Y por último, agenda de protección también se identifican formas como se puede mejorar la función crucial de las poblaciones afectadas, las comunidades locales y la sociedad civil al dar respuesta al desplazamiento en el contexto de desastres.

B. Alcance

[11] En esta agenda se aborda el desplazamiento en el contexto de desastres relacionados con amenazas hidrometeorológicas y climatológicas como inundaciones, tornados, ciclones, sequías, intrusiones de agua salada y el deshielo de los glaciares, además de amenazas geofísicas como terremotos, tsunamis o erupciones volcánicas. Se consideran los efectos de las amenazas repentinas y las amenazas de evolución lenta, lo que incluye, en particular, aquellas vinculadas a los efectos adversos del cambio climático.¹² La distinción importante no es la naturaleza del desastre sino más bien, si provoca desplazamientos, entendidos como el movimiento (primordialmente) forzoso de personas en lugar de la migración (primordialmente) voluntaria.

[12] Para adoptar un enfoque integral respecto al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, también es necesario hacer frente al riesgo de desplazamiento en el contexto de desastres en el país de origen. Por lo tanto, en la Agenda de protección se abordan las necesidades de protección y asistencia de las personas que se han desplazado a través de fronteras (**Parte I**) y además, se identifican prácticas eficaces para reducir la vulnerabilidad y fortalecer la resiliencia ante el riesgo de desplazamiento en el contexto de desastres, facilitar la emigración desde las zonas peligrosas, llevar a cabo procesos de reubicación planificada y responder a las necesidades de los desplazados internos (**Parte II**). Y por último, la agenda termina con una lista de ámbitos prioritarios de actuación futura a nivel nacional (sub)regional e internacional (**Parte III**).

[13] En el proceso consultivo de la Iniciativa Nansen se identificaron las necesidades específicas de protección y asistencia de los extranjeros que quedan atrapados en un país afectado por un desastre. Estos temas son abordados por la iniciativa *Migrants in Countries in Crisis* (MICIC),¹³ y por lo tanto, no están incluidos en esta Agenda.¹⁴

C. Conceptos clave

[14] En esta Agenda se utiliza el término “**protección**” para referirse 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 aplicables, a saber, normas de derechos humanos, derecho internacional humanitario y leyes sobre refugiados.”¹⁵ 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

[15] El término “**desastre**” se refiere a 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”¹⁶ Para propósitos de esta Agenda de protección, los desastres se refieren a las interrupciones originadas por amenazas naturales hidrometeorológicas y geofísicas o vinculadas a estas, lo que incluye las amenazas vinculadas al calentamiento global antropogénico y las amenazas geofísicas.

[16] El término “**desplazamiento en el contexto de desastres**” se refiere a situaciones donde las personas se ven forzadas u obligadas a dejar su lugar de origen o residencia habitual a raíz de un desastre o para evitar ser afectados por los impactos de una amenaza natural inmediata y previsible. Este tipo de desplazamiento es originado por el hecho que las personas afectadas están (i) expuestas a (ii) una amenaza natural en una situación donde (iii) son demasiado vulnerables y carecen de la resiliencia para resistir el impacto de esa amenaza. Los *efectos* de las amenazas naturales (incluidos los efectos adversos del cambio climático) son lo que puede superar la resiliencia o capacidad de adaptación de una comunidad o sociedad afectada y de esta manera provocar un desastre que, a su vez, puede ocasionar el desplazamiento.

[17] Lo arriba descrito indica que, así como los desastres son complejos y tienen múltiples causas, también lo son los desplazamientos. Además de la exposición a una amenaza natural, existe un sinnúmero de factores demográficos, políticos, sociales, económicos y otros factores de desarrollo que también determinan en gran medida si las personas tienen la capacidad de resistir los efectos adversos de la amenaza o si se verán obligadas a dejar sus hogares. Por lo tanto, en la Agenda de protección se reconoce que el desplazamiento ocasionado por desastres ocurre *en el contexto* de los desastres y los efectos adversos del cambio climático en lugar de ser provocado exclusivamente por los desastres.

[18] El desplazamiento en el contexto de desastres puede asumir la forma de una huida espontánea, una evacuación ordenada o impuesta por las autoridades o un proceso involuntario de reubicación planificada. Este desplazamiento puede ocurrir dentro de un país (**desplazamiento interno**¹⁷) o a través de fronteras internacionales (**desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres**).

[19] El término “**medidas de protección humanitaria**” se refiere a las leyes, políticas y prácticas aplicadas por los Estados para autorizar la admisión y estadía en su territorio de personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres.¹⁸

[20] El término “**migración**” usualmente se refiere a una amplia categoría de movimientos de población.¹⁹ Asimismo, la definición de trabajo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) del término “migrante ambiental” incluye a diversos grupos de personas que se desplazan en diferentes contextos: de manera voluntaria o involuntaria, temporal o permanente, en su propio país o en el extranjero.²⁰ Para los propósitos de esta agenda y en línea con la terminología sugerida en el párrafo 14(f) del Marco de Adaptación al Cambio Climático de Cancún²¹, “**migración**”, se utiliza para referirse a movimientos humanos que son *predominantemente* voluntarios en tanto que las personas, aunque no necesariamente tengan la capacidad de decidir con total libertad, sí tienen la posibilidad de elegir entre diferentes

alternativas realistas. En el contexto de las amenazas naturales de evolución lenta, la degradación ambiental y los efectos adversos a largo plazo del cambio climático, tal concepto de migración es comúnmente utilizado para “evitar o adaptarse a”²² condiciones ambientales en deterioro que de otro modo, en el futuro podrían conducir a una crisis de índole humanitaria y el desplazamiento.

[21] Las autoridades o, en algunos casos, las comunidades, pueden considerar la reubicación como una forma de alejarse de zonas con alto riesgo de ser afectadas por desastres o como una solución, en los casos cuando sería demasiado peligroso o imposible retornar a las zonas afectadas por un desastre. Esta “**reubicación planificada**” puede describirse como “un proceso planificado donde individuos o grupos de personas se trasladan o reciben asistencia para dejar sus hogares o lugares de residencia temporal y se asientan en un nuevo sitio *y además*, se les brindan las condiciones necesarias para rehacer sus vidas.”²³ La reubicación planificada puede ser voluntaria o involuntaria y usualmente ocurre dentro del propio país; sin embargo, en casos muy excepcionales, también puede ocurrir a través de fronteras internacionales.

[22] Estos tres tipos de movimientos, tal como se menciona en el párrafo 14(f) del Acuerdo de Cancún 2010 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, a saber, desplazamiento (entendido como el movimiento de personas primordialmente *forzoso*), migración (entendida como el movimiento de personas primordialmente *voluntario*) y reubicación planificada (entendida como el proceso planificado de asentamiento de personas individuales o grupos de personas en un sitio nuevo), se mencionan en esta Agenda en términos genéricos como “**movilidad humana**”.

[23] Esta agenda de protección se utiliza terminología de los ámbitos de gestión del riesgo de desastres y cambio climático. “**Riesgo**” es la “combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas” y es determinado por una combinación de la exposición a una amenaza natural, la vulnerabilidad de una persona o comunidad y la naturaleza de la propia amenaza.²⁴ “**Exposición**” se refiere a “la población, las propiedades, los sistemas u otros elementos presentes en las zonas donde existen amenazas y que, por consiguiente, están expuestos a experimentar pérdidas potenciales.”²⁵ “**Resiliencia**” significa la “capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y restauración de sus estructuras y funciones básicas.”²⁶ “**Adaptación**” se refiere a “el proceso de adaptación al clima real o esperado y sus efectos”, que “busca moderar o evitar daños o aprovechar oportunidades beneficiosas.”²⁷

D. Contexto

[24] La Agenda de Protección está situada en el contexto de un creciente reconocimiento a nivel internacional de los desafíos relacionados con la movilidad humana en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático. En la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (**Marco de Adaptación de Cancún**) que se llevó a cabo en 2010 se sugirió la toma de medidas para mejorar “la comprensión, coordinación y cooperación con respecto al desplazamiento, la migración y la reubicación planeada” mientras que la decisión de Doha de 2012 sobre pérdidas y daños impulsó iniciativas adicionales para adquirir una mejor comprensión de cómo los efectos adversos del cambio climático están afectando los “patrones de migración, desplazamiento y movilidad humana.”²⁸ El **Marco de acción de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030** es de particular importancia, ya que exige una acción más efectiva para prevenir y mitigar el desplazamiento y abordar los riesgos relacionados con el desplazamiento a nivel interno y a través de fronteras.²⁹ Por otro lado, en la **Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas** se reconoce que los desafíos a nivel mundial amenazan con “revertir una gran parte del avance del desarrollo logrado en décadas recientes” e incluyen “desastres naturales más frecuentes e intensos” así como el “desplazamiento forzado de personas.”³⁰ Adicionalmente, en el proceso de la **Cumbre Mundial Humanitaria** también se ha identificado el desplazamiento en el contexto de desastres como un reto humanitario actual y emergente.³¹

[25] A nivel regional, en el **Marco para la política migratoria en África de la Unión Africana de 2006** se menciona que la degradación ambiental y la pobreza son “causas subyacentes significativas de la

migración masiva y el desplazamiento forzado en África.”³² Por otro lado, en la **Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014** se reconocen “los desafíos planteados por el cambio climático y los desastres naturales, así como también el desplazamiento de personas a través de las fronteras que estos fenómenos puedan generar en la región” y la necesidad de “prestar más atención a este tema.”³³ En el Pacífico, la Cumbre de Líderes del Foro de las Islas del Pacífico aprobó la **Declaración de Suva sobre Cambio Climático de 2015**, la cual indica “que el cambio climático ya está provocando el desplazamiento forzado de las poblaciones isleñas, la pérdida de tierras e integridad territorial y destaca aún más que tales daños y pérdidas resultan en violaciones de derechos sociales y económicos”³⁴ .

[26] La Iniciativa Nansen ya ha aportado exitosamente sus hallazgos y conclusiones pertinentes a varios de estos procesos.³⁵ Por lo tanto, la Agenda de protección tiene por objeto complementar y apoyar adicionalmente estos marcos, procesos y ámbitos de actuación internacionales y regionales en lugar de duplicarlos, al proporcionar pruebas relevantes y ejemplos de prácticas eficaces para abordar el desplazamiento en el contexto de desastres y sus causas

IV. La necesidad de reforzar la actuación

[27] El desplazamiento en el contexto de desastres genera desafíos de índole humanitaria, afecta los derechos humanos, perjudica el desarrollo y, en algunas situaciones, puede afectar la seguridad³⁶ . Los pronósticos indican que el clima agravará aún más estos desafíos al incrementar la vulnerabilidad y exposición a riesgos de desplazamiento en el contexto de desastres, incluido el desplazamiento a través de fronteras internacionales.

[28] El análisis de las leyes, instituciones competentes y respuestas operativas relacionadas con la protección y asistencia a personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres revela que en general, existe una falta de preparación y en la mayoría de los casos, esto da lugar a respuestas *ad hoc*. En particular, se puede identificar las siguientes brechas clave:

- *Brechas de conocimiento e información:* Aunque en años recientes ha aumentado la comprensión de las causas, dinámicas y magnitud del desplazamiento en el contexto de desastres, estos fenómenos aún no se comprenden y conceptualizan plenamente. Por lo tanto, es necesario contar con más información, conceptos y evidencia para desarrollar políticas adecuadas, y es particularmente necesario desarrollar herramientas y sistemas que permitan recolectar y analizar de manera sistemática datos confiables sobre el desplazamiento y la movilidad humana en general, en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático.
- *Lagunas jurídicas:* Las personas que se han desplazado *a través de fronteras internacionales* en el contexto de desastres están protegidas por las normas de derechos humanos y, en los casos donde es aplicable, las leyes sobre refugiados. Sin embargo, en el derecho internacional no se abordan cuestiones críticas como la admisión, acceso a servicios básicos durante la estadía temporal o permanente y condiciones para el retorno. Aunque unos pocos Estados cuentan con leyes nacionales o acuerdos bilaterales o (sub)regionales que abordan específicamente la admisión o estadía temporal de extranjeros desplazados en el contexto de desastres, la gran mayoría de países carecen de este tipo de marcos normativos.
- *Brechas institucionales y operativas:* Si bien muchas agencias y organizaciones internacionales abordan el tema del desplazamiento en el contexto de desastres, ninguna de ellas tiene el mandato explícito de brindar asistencia y protección a personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres, lo cual perjudica la previsibilidad y preparación de sus respuestas; y tampoco han establecido mecanismos para la cooperación a través de fronteras, particularmente con respecto a la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados.
- *Brechas de financiamiento:* Aunque los mecanismos de financiamiento existentes sirven para responder en situaciones de crisis humanitarias inmediatas ocasionadas por desastres, no hay claridad en cuanto a fondos para financiar medidas para abordar el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres y encontrar soluciones duraderas para el desplazamiento. Por

otro lado, si bien los desastres mayores y visibles usualmente atraen un volumen significativo de fondos para financiar actividades de tipo humanitario, en situaciones de desastres menores se reciben niveles inadecuados de financiamiento a nivel nacional e internacional. Finalmente, existe una limitada experiencia en solicitar financiamiento para los retos de la movilidad humana de fuentes de financiamiento para la adaptación al cambio climático, y queda por ver hasta qué punto el financiamiento para la adaptación al cambio climático y otras fuentes de financiamiento estarán disponibles para abordar los desafíos relacionados con la movilidad humana.

[29] Los principales aportes de la Agenda de protección para apoyar a los Estados en sus esfuerzos por mejorar su nivel de preparación y capacidad de respuesta para dar respuesta al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, incluyen los siguientes:

- A. **Conceptualizar un enfoque integral para abordar el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres** que no solo se centre en brindar protección a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres sino además, que presente medidas para la gestión del riesgo de desplazamiento en el contexto de desastres en los países de origen. En particular, estas incluyen medidas para prevenir el desplazamiento y ayudar a las personas a permanecer en su hogar o, en los casos cuando el desplazamiento es inevitable, ayudarles a alejarse de las zonas con alto riesgo de ser afectadas por desastres y además, brindar una mejor protección a los desplazados internos;
- B. **Compilar una amplia gama de prácticas eficaces** aplicadas por los Estados y otros actores pertinentes que los Estados, las organizaciones (sub)regionales y la comunidad internacional podrían utilizar para asegurar que las respuestas futuras al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres sean más eficaces;
- C. **Resaltar la necesidad de reunir y vincular políticas y ámbitos de actuación para abordar el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres y sus causas fundamentales, que hasta ahora han estado relativamente descoordinadas**, y hacer un llamado por una mayor colaboración entre los actores involucrados en estos campos. Tales ámbitos incluyen la asistencia y protección humanitaria, protección de los derechos humanos, gestión migratoria, reducción del riesgo de desastres, adaptación al cambio climático y desarrollo; y
- D. **Identificar tres ámbitos prioritarios de actuación** por parte de los Estados, las organizaciones (sub) regionales, la comunidad internacional y otros interesados, incluida la sociedad civil, autoridades locales y comunidades locales, para **abordar las brechas existentes, a saber**: (1) recolectar información y ampliar el conocimiento sobre el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres; (2) mejorar la aplicación de medidas de protección humanitaria para las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres, lo que incluye mecanismos para encontrar soluciones duraderas; y (3) fortalecer la gestión del riesgo de desplazamiento en el contexto de desastres en el país de origen.



PARTE I PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS A TRAVÉS DE FRONTERAS EN EL CONTEXTO DE DESASTRES

Una familia cruzando al otro lado de la isla de Kiribati en busca de leña y alimentos tradicionales que ya no están disponibles en su pueblo a causa del cambio climático y de la degradación del medio ambiente.

© Displacement Solutions

PARTE I: PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS A TRAVÉS DE FRONTERAS EN EL CONTEXTO DE DESASTRES

[30] La protección, en un país extranjero, de personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres puede asumir dos formas: los Estados pueden admitir a estas personas en el territorio del país receptor y permitirles permanecer en él al menos temporalmente (sección I) o pueden abstenerse de devolver a un país afectado por un desastre a los extranjeros que ya se encontraban en el país receptor cuando ocurrió el desastre (sección II). En ambas situaciones, por lo general esta protección humanitaria se brinda temporalmente, con lo cual surge la necesidad de encontrar soluciones duraderas para estas personas (sección III).

I. Admisión y estadía de personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres

[31] El derecho internacional no estipula explícitamente si las personas desplazadas en el contexto de desastres serán admitidas a otro país o bajo qué circunstancias serán admitidas, qué derechos tienen durante su estadía y bajo qué condiciones se podrá devolverlas o encontrar otra solución duradera. Sin embargo, varios Estados han admitido a personas desplazadas por desastres, ya sea sobre la base de sus leyes nacionales o mediante el ejercicio de la facultad discrecional de los oficiales de inmigración. En algunos casos, incluso han basado sus decisiones en las leyes sobre refugiados aplicables. El análisis y ejemplos de prácticas eficaces presentados a continuación están basados en esta experiencia.

A. Identificación de las personas desplazadas

[32] No existen criterios reconocidos universalmente para determinar, en el contexto de desastres, cuándo un movimiento podría caracterizarse como forzoso a través de fronteras internacionales. Aunque puede ser difícil precisar la diferencia entre desplazamiento y migración, es importante diferenciar entre el movimiento voluntario y el movimiento forzoso. Esta distinción subyace a las respuestas de los Estados y la comunidad internacional porque es ampliamente reconocido que las personas que se ven obligadas a salir de su país son más vulnerables y por lo tanto, tienen necesidades específicas de protección y asistencia; esto incluye la identificación de una solución duradera para su situación de desplazamiento.

1. Prácticas eficaces

[33] Los factores que los Estados podrían considerar al establecer los criterios para identificar a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres con el propósito de brindarles protección y asistencia, incluyen los siguientes:

- **Evaluar el impacto directo y grave del desastre en la persona.** Se puede considerar a una persona como desplazada a través de fronteras en el contexto de un desastre cuando resultó grave y personalmente afectada por el desastre, particularmente porque
 - I. Un desastre en curso o, en contadas ocasiones, un desastre inminente y previsible en el país de origen constituye un riesgo real para la vida o seguridad de la persona;
 - II. Como resultado directo del desastre, la persona resultó lesionada, perdió a familiares y/o perdió sus medios de subsistencia; y/o
 - III. Tras el desastre y como resultado directo de este, la persona enfrenta un riesgo real para su vida o seguridad o dificultades extremas en su país, particularmente debido al hecho que no puede obtener acceso a la protección y asistencia humanitaria que necesita en ese país;
 - A. Porque esta protección y asistencia no está disponible debido a que la situación supera temporalmente la capacidad de respuesta del gobierno, y el acceso por parte de actores humanitarios internacionales no es posible o está gravemente debilitado; o
 - B. Porque hay obstáculos jurídicos o de hecho que impiden a la persona obtener acceso a la protección y asistencia disponible.
- **Evaluar el nivel de gravedad del impacto del desastre.** Esto no solo depende de factores objetivos

como el nivel general de destrucción sino además, de las vulnerabilidades preexistentes individuales que son agravadas por el desastre. Por ejemplo, las personas enfermas y lesionadas, los niños, niñas y adolescentes (particularmente si son huérfanos o cuando no están acompañados), los hogares encabezados por mujeres, las personas discapacitadas, los adultos mayores y los miembros de comunidades indígenas, a menudo se encuentran entre los sobrevivientes de desastres que resultan más afectados.

- **Evaluar factores adicionales.** Otros factores que pueden ser relevantes incluyen consideraciones de solidaridad con un país afectado que temporalmente carece de la capacidad de brindar una protección y asistencia adecuadas a todos sus ciudadanos a causa del desastre, o elementos humanitarios, como una relación cercana con familiares en el país de destino.
- **Evaluar factores contrarios.** Sujeto a las leyes aplicables sobre refugiados y normas de derechos humanos y después de estudiar minuciosamente cada caso, los factores que justifican la no admisión pueden incluir casos cuando la persona o sus actividades criminales graves constituyen un riesgo para la seguridad nacional.

[34] Las prácticas eficaces que los Estados podrían considerar al establecer mecanismos para identificar a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres incluyen las siguientes:

- Desarrollar e incorporar criterios para identificar a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres (ver el párrafo 33) en las leyes y políticas nacionales pertinentes.
- Designar y autorizar explícitamente a autoridades competentes a autorizar el viaje, admisión y estadía a personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres de conformidad con estos criterios.
- Incorporar sus obligaciones y compromisos en las áreas de derechos humanos, protección de refugiados, los derechos del niño y personas víctimas de trata de personas (ver abajo, párrafos 39 y 40, así como párrafos 55 a 57) en las leyes y políticas nacionales sobre personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres.

2. Antecedentes

a) Situaciones y criterios

[35] En situaciones de desastres repentinos, el desplazamiento a través de fronteras puede ser la alternativa más razonable (o la única alternativa) para buscar seguridad, protección o asistencia. Por ejemplo, en las regiones fronterizas la ruta más cercana hacia la seguridad puede ser un país vecino; y en otras situaciones, quizás en el país afectado no haya protección y asistencia para salvar vidas a raíz de la destrucción generalizada de la infraestructura y los servicios básicos. O puede ocurrir que la magnitud del desastre simplemente supere la capacidad de respuesta de las comunidades afectadas, las autoridades locales y nacionales, los actores humanitarios internacionales y la sociedad civil por igual. Especialmente en situaciones donde un desastre ocurre en medio de un conflicto armado, puede resultar muy difícil brindar asistencia humanitaria a causa de la inseguridad, falta de confianza en las autoridades o discriminación contra ciertos grupos de población, lo cual, una vez más, podría impulsar a las personas afectadas por el desastre a buscar asistencia y protección fuera del país.

[36] Las amenazas naturales de evolución lenta suponen un mayor desafío, ya que en los movimientos que ocurren como consecuencia del debilitamiento gradual de la resiliencia o como medida de adaptación a condiciones ambientales difíciles, usualmente hay una cierta posibilidad de elección y por consiguiente, pueden calificarse con más facilidad como migración (primordialmente voluntaria). Sin embargo, cuando las amenazas naturales de evolución lenta que se han desarrollado durante muchos meses o años llegan a convertirse en una emergencia en poco tiempo, por ejemplo, cuando la sequía contribuye “repentinamente” a una hambruna, puede ser que las personas no vean otra opción más que buscar obtener alimentos y asistencia fuera del país. Asimismo, las amenazas de evolución lenta o el efecto

acumulativo de una serie de amenazas repentinas menores también pueden afectar la capacidad de las comunidades de soportar lo que normalmente serían amenazas repentinas insignificantes. Estas situaciones de desastre son de particular relevancia para los Estados insulares con zonas costeras bajas, cuyos habitantes podrían verse obligados a dejar su hogar y buscar asistencia y protección en otro país de modo temporal o, en casos extremas cuando las tierras se vuelven inhabitables, de modo permanente.

[37] En estas situaciones puede ser necesario admitir a las personas afectadas en otro país para que puedan escapar de riesgos reales para su vida y salud u obtener acceso a protección y asistencia humanitaria básica que no está disponible en el país de origen. Adicionalmente, de no existir tales necesidades inmediatas, en algunos casos los Estados también están dispuestos a admitir a personas provenientes de un país afectado por un desastre como un acto de solidaridad internacional.

b) Discrecionalidad en materia de inmigración y sus límites

[38] La autoridad para regular la admisión de extranjeros en territorio nacional es un derecho inherente de todos los países y un atributo de su soberanía. En particular, la flexibilidad inherente a la discrecionalidad en materia de inmigración permite a los países autorizar a los extranjeros afectados por desastres a viajar al país, ser admitidos y permanecer en este de forma temporal. El derecho internacional no estipula si las personas desplazadas deben ser admitidas por otro país en el contexto de un desastre repentino o de evolución lenta, y cuándo deben ser admitidas, y tampoco especifica qué condición legal deberán obtener una vez que se les haya admitido. Por consiguiente, los Estados pueden ejercer su autoridad con un amplio margen de discrecionalidad; esta se puede utilizar de forma negativa para impedir el ingreso de extranjeros o para denegar o cancelar su permiso de estadía, y también puede ejercerse de forma positiva para permitir a los extranjeros ingresar al país o permanecer en él.

[39] Sin embargo, la discrecionalidad de los Estados en materia de inmigración no es ilimitada y debe ejercitarse con respeto de las normas aplicables de las leyes internacionales y nacionales que pueden limitar su uso en circunstancias particulares. Primero, a pesar de la ausencia de una jurisprudencia específica podría decirse que el derecho internacional puede proteger a una persona desplazada en el contexto de un desastre contra la devolución en ciertas situaciones limitadas.³⁷ Las normas regionales de derechos humanos pueden ir más allá y prohibir el retorno a un país en los casos cuando la falta de protección y asistencia humanitaria conduciría a una situación considerada inhumana.³⁸ Igualmente, por lo menos una corte ha interpretado el principio del “interés superior del niño” (Artículo 3 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño) como un “aspecto fundamental” en los procedimientos de retorno, 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, lo que incluye los casos cuando el niño, niña o adolescente enfrentaría un riesgo real de violación de sus derechos humanos.³⁹ Segundo, las leyes sobre refugiados protegen a las personas contra el retorno forzoso (*refoulement*)⁴⁰ cuando hay motivos pertinentes de persecución en el contexto de un desastre (ver abajo, párrafos 55 a 57). Tercero, las personas afectadas por desastres también siguen beneficiándose de la protección correspondiente bajo las leyes internacionales, regionales o nacionales en materia de víctimas de la trata de personas.⁴¹ Sin embargo, en el contexto de desastres estas garantías de no devolución existentes únicamente se aplican de manera excepcional y limitada.

[40] Las convenciones sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes no brindan protección adicional relacionada con la admisión y no devolución.⁴² Sin embargo, los Estados pueden estar obligados por acuerdos bilaterales o (sub)regionales que garantizan la libre movilidad a ciertas categorías de personas, los cuales también podrían ser aplicables en situaciones de desastre. Adicionalmente, en algunos países se ha empezado preliminarmente a discutir un posible “derecho a migrar” que podría eventualmente cobrar relevancia en situaciones de desastre.⁴³

3. Desafíos y brechas

[41] Aunque algunos países cuentan con disposiciones legales para identificar a las personas con necesidad de protección que se encuentran en el extranjero en situaciones de desastre, la mayoría de los Estados carecen de leyes y políticas que proporcionen criterios a aplicar si llegaran personas desplazadas

a través de fronteras en el contexto de desastres a sus fronteras. Incluso en las regiones donde las disposiciones pertinentes son más comunes, como por ejemplo, en las Américas, este tipo de enfoques podrían beneficiarse de un cierto grado de armonización para facilitar una mejor cooperación regional al abordar el desplazamiento en el contexto de desastres.

B. Preparación

[42] Los Estados, particularmente en las regiones expuestas a niveles altos de riesgo de desastres, necesitan prepararse para hacer frente a posibles situaciones de desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres a fin de evitar que su capacidad de respuesta sea superada en caso de una afluencia repentina o masiva de personas que buscan obtener protección y asistencia fuera de su propio país.

1. Prácticas eficaces

[43] Las prácticas eficaces que los Estados podrían considerar con relación a la preparación incluyen las siguientes:

- Elaborar mapas de movimientos anteriores a través de fronteras en el contexto de desastres y movimientos migratorios, particularmente en el contexto de desastres, para ayudar a identificar las zonas o comunidades que están en riesgo de desplazarse en el futuro.
- Incluir situaciones de desplazamiento a través de fronteras en los ejercicios bilaterales o regionales de elaboración de planes de contingencia en previsión de desastres.
- Revisar los marcos legales existentes a nivel regional y nacional y, si es pertinente, armonizarlos para acoger a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres.
- Cuando no existen marcos normativos o son inadecuados, considerar desarrollar nuevos marcos legales/políticas o modificar los existentes para incluir criterios y procedimientos claramente definidos para la identificación de personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres (ver arriba, párrafo 33) y autorizar el viaje, admisión y estadía a estas personas.
- Fortalecer las capacidades de las autoridades competentes fronterizas y de inmigración a través de capacitación y asistencia técnica para aplicar los marcos legales y políticas pertinentes en materia de personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres.

2. Antecedentes

[44] Las medidas de preparación pueden variar, dependiendo de si un Estado es un país de origen, tránsito o destino. Los Estados que ya hacen frente a situaciones de desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres pueden tomar medidas para mejorar y refinar sus respuestas, y aquellos que aún no han experimentado este tipo de desplazamientos, pero donde existen probabilidades de que sean afectados por los efectos adversos del cambio climático, podrían verse en la necesidad de tomar diferentes medidas para estar preparados.

3. Desafíos y brechas

[45] En muy pocos mecanismos nacionales y regionales de planificación y respuesta a contingencias por desastres se reconoce la probabilidad de que ocurran desplazamientos a través de fronteras en el contexto de desastres. Igualmente, en muchos países los funcionarios de fronteras e inmigración no reciben instrucciones ni capacitación que les permita saber cómo actuar ante la llegada de personas que huyen de un desastre que ocurrió en un país vecino o más lejano.

C. Medidas de protección humanitaria en materia de admisión y estadía

[46] Dada la ausencia de disposiciones claras en el derecho internacional, algunos Estados (particularmente en las Américas, algunas regiones de África y unos cuantos países europeos) han desarrollado numerosas medidas que les permiten admitir en su territorio a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres. Estas medidas de protección humanitaria pueden estar basadas en las leyes migratorias regulares, categorías migratorias excepcionales o disposiciones relacionadas con la protección de refugiados o normas internacionales de derechos humanos similares.

1. Prácticas eficaces

[47] Las prácticas eficaces que los Estados podrían considerar en relación con la admisión y estadía de personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres, incluyen las siguientes:

- Otorgar visas para autorizar el viaje e ingreso de personas provenientes de países afectados por desastres o suspender temporalmente los requisitos de visado.
- Priorizar y acelerar la tramitación de categorías migratorias regulares para extranjeros provenientes de países afectados tras un desastre o suprimir ciertos requisitos de admisión para estas categorías.
- Utilizar mecanismos regulares (sub)regionales o bilaterales de libre movilidad de personas para autorizar el ingreso y estadía temporal de las personas desplazadas en el contexto de desastres y asegurar que se suspendan los requisitos de documentación en situaciones de desastre, reconociendo que es posible que estas personas no cuenten con la documentación que normalmente se requiere o que la hayan perdido y que no puedan obtenerla.
- Autorizar el ingreso y estadía temporal a personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres, por ejemplo, a través de la emisión de visas humanitarias u otras medidas migratorias excepcionales.
- Autorizar el ingreso y estadía temporal a grupos de personas o en situaciones de “afluencia masiva” de personas desplazadas a través de fronteras e el contexto de desastres.
- Elaborar acuerdos de transhumancia para facilitar el movimiento a través de fronteras de pastoralistas y su ganado, particularmente en situaciones donde una sequía pone en riesgo la salud y vida de humanos y animales.
- Revisar las solicitudes de asilo de las personas desplazadas en el contexto de desastres y otorgar la condición de refugiado o una protección similar bajo las normas de derechos humanos a los solicitantes que cumplen los requisitos pertinentes bajo las leyes internacionales, regionales o nacionales aplicables.
- Explorar a nivel subregional y regional, cuando sea pertinente, si se puede y se debe interpretar que los instrumentos regionales sobre protección para refugiados y protección similar bajo las normas de derechos humanos son aplicables en situaciones de desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, y bajo qué circunstancias se puede hacer esto.
- Revisar y armonizar a nivel subregional y regional las medidas existentes de protección humanitaria.

2. Antecedentes ⁴⁴

a. Categorías migratorias regulares

[48] Una primera herramienta que algunos Estados han utilizado consiste en admitir a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres sobre la base de categorías migratorias regulares; por ejemplo: i) permitir que personas provenientes de países afectados por desastres soliciten que el Estado receptor dé prioridad o acelere la tramitación de sus solicitudes de inmigración existentes o nuevas; ii) suprimir ciertos requisitos o tarifas de solicitud; iii) aplicar criterios por razones “humanitarias y de compasión”; iv) otorgar exenciones de visado para que extranjeros que son residentes patrocinen a familiares de países afectados por desastres o v) ampliar el uso de las cuotas preexistentes para trabajadores temporales en beneficio de las personas provenientes de zonas afectadas por desastres.⁴⁵

b. Libre movilidad de personas

[49] En algunas partes del mundo, las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres pueden beneficiarse de acuerdos sub(regionales) o bilaterales preexistentes de libre movilidad de personas que se adoptaron para otros propósitos, pero que pueden permitir a las personas desplazadas en el contexto de desastres tener la libertad de viajar a otro país. Sin embargo, incluso en los casos cuando existen estos acuerdos de libre movilidad de personas, no siempre garantizan el ingreso a las personas desplazadas en el contexto de desastres, particularmente si existen requisitos de

documentos que estas personas quizás no puedan cumplir; o estos acuerdos pueden contener cláusulas de suspensión, como por ejemplo, para situaciones de afluencia masiva de personas.

c. Medidas migratorias excepcionales

- [50] Una tercera herramienta identificada a partir de las prácticas de los Estados consiste en autorizar el ingreso y estadía de personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres sobre la base de diversas medidas migratorias excepcionales.
- [51] Unos pocos Estados han desarrollado medidas legales específicas para la admisión temporal de personas que no pueden retornar en condiciones de seguridad a su país de origen o país de residencia habitual debido a los efectos de una “catástrofe ambiental”, un “desastre natural” o “desastres naturales o provocados por el hombre”. Algunas de estas leyes otorgan a las autoridades migratorias nacionales la potestad discrecional de determinar si se activarán las medidas que denominan una “visa humanitaria”, “protección temporal” o medidas similares, y estas medidas están limitadas a ciertas categorías de personas. Otros países han utilizado razones “humanitarias” para autorizar el ingreso y estadía temporal de manera *ad hoc* a personas que resultaron afectadas personal y gravemente por un desastre.
- [52] Aunque en muchos casos las medidas migratorias se otorgan a nivel individual, varios Estados han desarrollado medidas excepcionales, entre ellas algunas formas de “protección temporal”, para responder a situaciones grupales o de una “afluencia masiva” de personas que resultaron desplazadas por varias razones y que no pueden retornar a su país de origen. En otras situaciones de desastre, se ha autorizado o tolerado el ingreso de grupos de personas desplazadas que huyeron de un desastre sin tomar una decisión formal o se ha permitido de manera *ad hoc*, sobre la base de principios humanitarios y de solidaridad.
- [53] En muy pocos casos, se ha evacuado a personas a través de fronteras internacionales en el contexto de desastres repentinos; esta medida se ha utilizado principalmente para las personas que necesitaban recibir asistencia médica de urgencia y los cuidadores que las acompañaban.

d. Arreglos de transhumancia para pastoralistas

[54] En respuesta a la necesidad de los pastoralistas de desplazarse en tiempos de sequía y situaciones ambientales difíciles para obtener acceso a agua y tierras de pastoreo que son fundamentales para la sobrevivencia de su ganado, algunos Estados africanos desarrollaron acuerdos bilaterales, multilaterales o (sub)regionales para permitir o facilitar el movimiento a través de fronteras internacionales a lo largo de rutas tradicionales (CEDEAO, CEEAC⁴⁶). Tales arreglos pueden incluir la provisión de certificados u otros documentos complementarios para asegurar que las personas que atraviesan una frontera puedan llevar consigo bienes tales como vehículos y animales. Además, en África a menudo los pastoralistas se basan en arreglos informales tradicionales que sirven para facilitar el desplazamiento a través de fronteras.

e. Protección de refugiados y protección similar bajo las normas de derechos humanos

- [55] En general, las situaciones de desastre no se incluyen como tales en el ámbito de la aplicación de instrumentos internacionales o regionales de protección de refugiados. Sin embargo, en algunos casos será aplicable el derecho de refugiados o mecanismos similares de protección bajo las normas de derechos humanos. Por ejemplo, los efectos de un desastre pueden generar preocupaciones de protección internacional relacionadas con la violencia y persecución; por ejemplo, cuando se producen disturbios y violencia tras el colapso de las autoridades gubernamentales debido al desastre⁴⁷ o cuando un gobierno utiliza un desastre como pretexto para perseguir a sus opositores.⁴⁸ Por lo tanto, sigue siendo necesario que las autoridades responsables estudien detenidamente los casos de personas provenientes de un país afectado por un desastre a fin de evaluar si es necesario otorgarles la condición de refugiado o protección similar contra el retorno bajo las normas de derechos humanos aplicables a raíz de este tipo de consecuencias negativas del desastre.
- [56] Las definiciones de refugiado más amplias, según se estipulan en los instrumentos regionales, también pueden justificar la aplicación de leyes sobre refugiados. En el caso de las sequías que ocurrieron en el

Cuerno de África en 2011 y 2012, los países de la región aplicaron la definición de refugiado más amplia de la Convención sobre Refugiados de la Unión Africana de 1969 para las personas que huyeron de Somalia. Esta determinación se basó en el reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado para los habitantes de ciertas zonas de Somalia. Se puede decir que el hecho de que la hambruna ponía en riesgo la vida de estas personas, que no existían autoridades nacionales con la capacidad de ayudarles y que el conflicto en curso y la violencia limitaban considerablemente la capacidad de las organizaciones internacionales de brindar protección y asistencia a los somalíes durante la hambruna justificó que se les considerara como víctimas de un acontecimiento que “perturba gravemente el orden público parcial o total” del país, que “obligaba” a las personas a buscar refugio en el extranjero.⁴⁹

[57] En algunos países, las medidas existentes dentro de marcos regionales o nacionales de “protección complementaria”, como por ejemplo, la Directiva de Protección Temporal de la Unión Europea⁵⁰, adoptadas para dar respuesta a casos de personas en situaciones “similares a las de los refugiados” que huían de disturbios o violencia y que no entraban bajo la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951,⁵¹ también podrían ser pertinentes. Sin embargo, aunque no está excluido que este tipo de medidas podrían ser aplicables en otras situaciones imprevistas, incluidas las situaciones de desastres, a la fecha no se han utilizado para este propósito.

3. Desafíos y brechas

[58] En su mayoría, los mecanismos que existen a nivel nacional son impredecibles porque en general dependen de la facultad discrecional de las autoridades competentes en lugar de la obligación legal de admitir a personas desplazadas a raíz de un desastre o autorizar su estadía. Además, a nivel (sub)regional la coordinación o armonización de tales medidas de protección humanitaria es limitada, si es que existe. Adicionalmente, no queda claro en qué medida son aplicables los instrumentos regionales tales como la Convención sobre Refugiados de la Unión Africana de 1969 o la Directiva sobre Protección Temporal de 2001 de la Unión Europea para casos de desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres. Por consiguiente, el carácter impredecible de las medidas existentes crea incertidumbre acerca de cuándo se admitirá a las personas desplazadas en el contexto de desastres.

[59] A los Estados podría interesarles considerar armonizar las medidas de protección humanitaria a nivel (sub)regional. Esta armonización puede facilitar la cooperación y solidaridad internacional en situaciones cuando las autoridades nacionales no tienen la capacidad de encontrar soluciones por sí mismas. Además, la armonización puede ayudar a asegurar que todos los ciudadanos de los países se beneficien de la aplicación de medidas de protección humanitaria en situaciones de desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres. Sin embargo, a la fecha en general no existen procesos de armonización de este tipo.

D. Derechos y responsabilidades durante la estadía

[60] Cuando a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres se les admite en un país, es importante definir claramente cuáles son sus derechos y responsabilidades durante su estadía en el país extranjero, tomando en cuenta la capacidad de los Estados receptores y las comunidades anfitrionas, así como la duración probable de su estadía. El hecho de definir esto claramente no solo sirve para asegurar que se respeten los derechos y necesidades básicas de las personas admitidas sino además, para ayudar a evitar el riesgo de que ocurran movimientos secundarios hacia otro país.

1. Prácticas eficaces

[61] Las prácticas efectivas que los Estados podrían considerar en relación con los derechos y responsabilidades de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres que fueron admitidas en otro país, incluyen las siguientes:

- Definir claramente y asegurar que las personas admitidas gocen del pleno respeto de sus derechos humanos y, de ser necesario, que tengan acceso a la asistencia que necesitan para satisfacer sus necesidades básicas, que incluyen albergue, alimentación, atención médica, educación, oportunidades de subsistencia, seguridad, unidad familiar y respeto a su identidad social y cultural.
- Asegurar que las personas admitidas reciban información sobre sus derechos y responsabilidades en un idioma que entiendan y de una forma que puedan comprender.
- Emitir los documentos de identificación personal correspondientes, cuando sea pertinente, que indiquen la condición de la persona admitida, bajo las leyes nacionales, así como su derecho a permanecer en el país.

2. Antecedentes

[62] Bajo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los Estados han asumido obligaciones para asegurar que se respeten los derechos humanos de las personas que han sido autorizadas a ingresar a su territorio, o quienes de otro modo se encuentre en su territorio. Asimismo, los Estados deben considerar las necesidades de protección más relevantes para las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres. Estas incluyen: salvaguarda de la integridad personal, unidad familiar, provisión y acceso a alimentación, salud, albergue o alojamiento adecuado y educación, acceso a oportunidades de subsistencia, libertad de movimiento, respeto por su cultura e idioma y acceso a documentos de identificación personal. Además, particularmente las mujeres y los niños, niñas y adolescentes pueden estar en mayor riesgo de convertirse en víctimas de la trata de personas y explotación y en algunas situaciones, las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres pueden enfrentar la posibilidad de convertirse en personas apátridas *de facto*. En algunos Estados, las medidas de protección humanitaria toman en cuenta el hecho que las necesidades de las personas pueden cambiar conforme pasa el tiempo, particularmente si el desplazamiento tiene una duración prolongada. Finalmente, también es necesario reconocer y satisfacer las necesidades específicas de las comunidades anfitrionas.

3. Desafíos y brechas

[63] A no ser que las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres sean admitidas bajo una categoría migratoria regular, en pocos países se ha definido cuáles son los derechos específicos de estas personas durante su estadía. En particular, las medidas de admisión temporal que están basadas en facultades discrecionales *ad hoc* podrían no incluir detalles relativos a los derechos y responsabilidades que acompañan a esta condición migratoria. Por otro lado, a nivel bilateral o (sub) regional, raras veces hay cooperación entre los diferentes Estados para definir y acordar estos derechos y responsabilidades antes de que ocurra un desplazamiento a través de fronteras. .

II. La no devolución de personas que se encuentran en el extranjero en el momento cuando ocurre un desastre

[64] Los ciudadanos y residentes permanentes de un país afectado por un desastre pueden encontrarse fuera del país cuando ocurre el desastre. En particular, si se les exigió que salieran del país o si están sujetas a deportación bajo las leyes migratorias aplicables, estas personas pueden enfrentar un riesgo real para su vida y seguridad o dificultades extremas relacionadas con el desastre si retornan a su país de origen o residencia habitual. En esta y otras situaciones, algunos Estados se han abstenido de devolver a estas personas a su país de origen o residencia habitual anterior durante y tras un desastre o les han permitido prolongar su estadía, por razones de solidaridad internacional y consideraciones de índole humanitaria.

A. Prácticas eficaces

[65] Las prácticas eficaces que los Estados podrían considerar con relación a la no devolución de personas que se encuentran en el extranjero en el momento cuando ocurre un desastre en su país de origen incluyen las siguientes:

- Aplicar medidas de protección humanitaria para estas personas, como por ejemplo, suspender su deportación o prorrogar o cambiar su condición migratoria actual por razones humanitarias en las siguientes circunstancias:
 - Si enfrentarían dificultades extremas, como resultado del desastre, en caso de retornar a su país de origen o
 - En situaciones donde el país de origen ha declarado un estado de desastre y ha perdido temporalmente la capacidad de hacer frente al retorno de sus ciudadanos por razones relacionadas con el desastre.
- A las personas que cumplen los requisitos para beneficiarse de medidas de protección humanitaria, brindarles información adecuada sobre la posibilidad de beneficiarse de este tipo de protección y sobre sus derechos y responsabilidades una vez que se haya brindado esta protección.

B. Antecedentes

[66] Por varias razones, puede resultar problemático para las personas que se encontraban en el extranjero en el momento cuando un desastre azotó su país de origen, retornar en la fase posterior al desastre. Las autoridades gubernamentales del país afectado por el desastre podrían carecer temporalmente de la capacidad de recibir a sus propios ciudadanos debido a los impactos del desastre. Por otro lado, el retorno podría poner en riesgo su vida y salud o podrían enfrentar dificultades extremas por no tener acceso a una asistencia y protección adecuadas. En tales circunstancias, a estas personas se les puede considerar como personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres *in situ*.⁵² Para identificar a estas personas, a menudo los Estados aplican los criterios arriba descritos (párrafo 33) o criterios similares.

[67] Además, los Estados pueden abstenerse de aplicar la devolución para permitir que los migrantes envíen remesas a familiares que se encuentran en las regiones afectadas por el desastre, con el fin de apoyarlos.

[68] Por consiguiente, las medidas de protección humanitaria para extranjeros que ya se encuentran en el exterior no solo sirven para evitar que estas personas sean afectadas por las condiciones en su país de origen sino además, pueden ser una medida de solidaridad con el país afectado por el desastre. Las leyes pueden estipular medidas de no devolución y especificar las condiciones bajo las cuales se aplican estas medidas o la aplicación puede estar basada en decisiones *ad hoc*. Los Estados tienen un amplio margen de discrecionalidad que, no obstante, está sujeto a las limitaciones arriba descritas (párrafos 38 a 40), al brindar protección contra la devolución.

C. Desafíos y brechas

[69] Si bien muchos países se abstienen de devolver a los extranjeros a sus países de origen cuando estos han sido afectados gravemente por un desastre, con frecuencia tales medidas no se estipulan en las leyes ni se utilizan de forma consistente. Puede ser difícil identificar a las personas que cumplen los requisitos para obtener protección contra la devolución, especialmente si se encuentran en el país en condición irregular. Además, puede ser que los extranjeros no estén informados suficientemente acerca de cuáles son sus derechos y responsabilidades si se llega a aplicar temporalmente la medida de no devolución para ellos (ver los párrafos 60 a 63 arriba).

III. Encontrar soluciones duraderas para las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres

[70] Usualmente, la admisión, estadía y no devolución de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres se otorga de modo temporal. Una vez que estas medidas temporales pierden su vigencia, las personas desplazadas deberán encontrar una solución que les permita rehacer su vida

de forma sostenible, ya sea en su país de origen o, en algunos casos, en el país receptor o en casos excepcionales, en un tercer país.

A. Prácticas eficaces

[71] Las prácticas eficaces que los Estados podrían considerar en relación con la identificación de soluciones duraderas para las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres incluyen las siguientes:

- Desarrollar criterios y mecanismos, de preferencia a nivel bilateral o (sub)regional, para determinar cuándo es permisible el retorno del extranjero en el contexto de un desastre, y cómo facilitar el retorno, lo que incluye los procedimientos de salida necesarios y el viaje al país de origen.
- Asegurar que haya cooperación entre los países de origen y los países receptores y, cuando sea pertinente, con organizaciones internacionales, para asegurar que los retornados sean recibidos con respeto por su seguridad y dignidad y sus derechos humanos y bajo condiciones que les permitan encontrar soluciones duraderas para su situación de desplazamiento.
- Como alternativa, autorizar a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres a solicitar una renovación de su residencia o solicitar ser admitidos de forma permanente o reasentarse en un tercer país cuando las condiciones cuando las condiciones que provocaron el desplazamiento persisten por mucho tiempo o se vuelven permanentes.
- Crear medidas para mantener los lazos culturales y familiares de forma sostenida cuando el retorno al país de origen no sea posible.
- Asegurar que las personas individuales o grupos de personas afectadas sean informadas y consultadas y que participen en los procesos para encontrar soluciones duraderas; esto incluye a las comunidades anfitrionas.
- Integrar en los planes de desarrollo generales, a través de medidas para la creación de resiliencia y apoyo en la recuperación/reconstrucción y en todos los niveles pertinentes, intervenciones orientadas hacia la identificación de soluciones duraderas para personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres.

B. Antecedentes

[72] Los Estados y las personas desplazadas en el contexto de desastres podrían preferir poner fin al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres a través del retorno voluntario y reintegración sostenible en el lugar donde los desplazados residían antes del desastre. En los casos cuando ya no es posible o deseable que regresen a sus hogares anteriores, especialmente cuando la zona en cuestión ya no es habitable o está demasiado expuesta al riesgo de ser afectada por desastres recurrentes, una alternativa para poner fin al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres incluye el asentamiento en un nuevo lugar de residencia después de retornar al país de origen. Por otro lado, particularmente cuando las condiciones que provocaron el desplazamiento persisten por mucho tiempo o se vuelven permanentes, en circunstancias excepcionales también se puede proveer una solución duradera al facilitar la admisión de las personas desplazadas en el país receptor o en un tercer país.

[73] Para poder desarrollar un enfoque integral para encontrar soluciones para el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres a fin de que las personas desplazadas puedan rehacer su vida de manera sostenible, es necesario contar con información precisa sobre sus necesidades y capacidades, así como mecanismos para asegurar que se consulte y se involucre eficazmente a los desplazados. Además, las soluciones duraderas deberán incluir medidas para asegurar, entre otros, que los desplazados tengan acceso a vivienda adecuada, servicios básicos y educación y que se restituyan sus medios de subsistencia.⁵³

[74] Es importante reconocer que, aunque el desplazamiento en el contexto de desastres es principalmente un desafío de índole humanitaria y de derechos humanos, además implica retos y oportunidades de

desarrollo significativos. La capacidad de las personas afectadas de mantener o recuperar su autosuficiencia es un componente fundamental en la búsqueda de soluciones duraderas para el desplazamiento. Es de particular importancia tomar medidas para desarrollar la resiliencia con el fin de desarrollar y fortalecer la capacidad de los grupos, comunidades e instituciones más afectados por el desplazamiento en el contexto de desastres para recuperarse de tal suceso de manera oportuna y eficiente y permitir a las personas afectadas ayudarse a sí mismas. Por consiguiente, el hecho de dar respuesta al desplazamiento en el contexto de desastres a través de la realización de intervenciones de desarrollo sostenible tiene el potencial de beneficiar no solo a las poblaciones desplazadas en el contexto de desastres sino además, a las comunidades anfitrionas.

C. Desafíos y brechas

[75] Si no mejora la resiliencia de los retornados para hacer frente a desastres futuros y situaciones ambientales difíciles, es posible que sigan en alto riesgo de ser afectados por crisis repetidas y desplazamientos recurrentes. Adicionalmente, el retorno puede retrasarse meses o años debido a los siguientes factores: iniciativas lentas o ineficientes de recuperación y reconstrucción, que muchas veces son dificultadas por el reto de encontrar sitios adecuados para la reubicación; resolución de cuestiones relativas a la tenencia de la tierra; o financiamiento de construcciones bajo normas de construcción más altas, que puedan resistir desastres futuros. Asimismo, a menudo es difícil reiniciar de manera exitosa y promover el desarrollo de oportunidades de subsistencia diversificadas tan pronto como sea posible para fomentar la autosuficiencia. En general, los modelos de gobernanza a nivel local enfrentan desafíos relativos a la inclusión de personas desplazadas en los esquemas de provisión de servicios comunitarios, que podrían reemplazar a los sistemas paralelos de ayuda humanitaria, que muchas veces son problemáticos. El apoyo internacional para la recuperación y reconstrucción que permita a las personas desplazadas encontrar soluciones duraderas, muchas veces es insuficiente o ineficaz debido a diferencias significativas a nivel conceptual, operativo e institucional en los enfoques de los proveedores de ayuda humanitaria y los actores del desarrollo y sus respectivas modalidades y mecanismos y de financiamiento.

PARTE II: GESTIÓN DEL RIESGO DE DESPLAZAMIENTO EN EL CONTEXTO DE DESASTRES EN EL PAÍS DE ORIGEN



Los desplazados internos se establecieron en el campo de Dali, en el Darfur del Norte, y cultivan la tierra afectada por la sequía en 2011.
© Albert Gonzalez Farran/UNAMID

PARTE II: GESTIÓN DEL RIESGO DE DESPLAZAMIENTO EN
EL CONTEXTO DE DESASTRES EN EL PAÍS DE ORIGEN

[76] Hay múltiples medidas que los Estados pueden tomar para manejar el riesgo de desplazamientos en el contexto de desastres en el país de origen, con el objetivo de ayudar a las personas a permanecer en su lugar de origen o abandonar las zonas de riesgo y responder a las necesidades específicas de los desplazados internos. En primer lugar, las políticas disponibles para reducir la vulnerabilidad y fortalecer la resiliencia de las personas que están en riesgo de desplazarse en el contexto de desastres incluyen la reducción del riesgo de desastres, adaptación al cambio climático y medidas generales de desarrollo. En segundo lugar, para los casos cuando el desplazamiento es inevitable, las políticas incluyen facilitar la migración y la reubicación planificada para que las personas se alejen de las áreas de riesgo antes de que ocurra un desastre y para ayudarles a hacer frente a los efectos adversos de las amenazas naturales y el cambio climático. Y finalmente, es fundamental realizar intervenciones integradas de acción humanitaria, gestión del riesgo de desastres y desarrollo para proteger a los desplazados internos y encontrar soluciones duraderas para ellos. Si bien la mayoría de estas herramientas se utilizarían en el país de origen, para facilitar la migración en condiciones de dignidad es necesario contar con la cooperación de los países de destino.

I. Reducir la vulnerabilidad y fortalecer la resiliencia
ante el riesgo de desplazamiento

[77] La responsabilidad de los Estados incluye la preparación para hacer frente a desastres que se pueden pronosticar y adoptar medidas razonables para prevenir las amenazas a la vida y las propiedades de las personas, lo que incluye prevenir el desplazamiento.⁵⁴ En cierta medida, el desplazamiento en el contexto de desastres puede pronosticarse en la medida en que sea posible identificar zonas que están particularmente propensas a ser afectadas por desastres y evaluar el impacto esperado de una amenaza natural en la población afectada, incluido el riesgo de desplazamiento, para centrarse en la aplicación de medidas para reducir la exposición y vulnerabilidad y mejorar la resiliencia. .

A. Prácticas eficaces

[78] Las prácticas eficaces que los Estados podrían considerar en relación a tomar medidas para reducir la vulnerabilidad y mejorar la resiliencia ante el riesgo de desplazamiento incluyen las siguientes:

- Elaborar nuevas estrategias, planes o leyes de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres o revisar las estrategias, leyes o planes existentes (separados o conjuntos) en todos los niveles, en estrecha cooperación con los gobiernos locales y las comunidades afectadas, a fin de incorporar específicamente cuestiones relativas al riesgo de desplazamiento en el contexto de desastres y las necesidades de protección relacionadas.
- Tomar las medidas pertinentes para identificar a las personas que están en riesgo de desplazamiento a corto y largo plazo y desarrollar respuestas apropiadas, particularmente de las siguientes maneras:
 - Alentar a las comunidades locales a que desarrollen e institucionalicen herramientas y metodologías comunitarias y tradicionales de mapeo de riesgo de desastres, con el fin de desarrollar planes de preparación y respuesta, con el apoyo de las autoridades locales y nacionales, la sociedad civil y el sector privado, en particular para identificar posibles zonas adecuadas de evacuación y, si fuera necesario, reubicación planificada.
 - Establecer sistemas de preparación y alerta temprana en los que se describan claramente las amenazas, se identifiquen las poblaciones en mayor riesgo de desplazamiento y se determinen los corredores y sitios de evacuación y además, asegurar que la información se divulgue en las comunidades afectadas de un modo que sea fácilmente comprensible para estas.
 - Priorizar mejoras de infraestructura como rompeolas, diques, presas y edificios resistentes a los terremotos en las zonas donde las personas están en mayor riesgo de desplazamiento.
 - Invertir en medidas como mejoramiento de viviendas, diversificación de medios de subsistencia, educación, seguridad alimentaria y servicios de salud, para mejorar la resiliencia y capacidad

de adaptación de las personas individuales y grupos de personas que están en riesgo de desplazamiento, las que se ven obligadas a .

- Mejorar la capacidad de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático de las autoridades y comunidades locales.
- Asegurar que, donde sea necesario, los países tengan acceso adecuado a financiamiento para la adaptación al cambio climático y otros fondos pertinentes para financiar actividades y programas relacionados con la movilidad humana.
- Desarrollar planes de contingencia a nivel bilateral y regional en los que se identifiquen situaciones de riesgo transfronterizas y se formule una gama completa de medidas de gestión del riesgo de desastres para reducir la vulnerabilidad y fortalecer la capacidad de respuesta a situaciones de desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres.

B. Antecedentes

[79] La resiliencia es un factor clave para determinar si individuos, familias, comunidades y países tienen la capacidad de resistir los impactos de amenazas naturales repentinas y de evolución lenta y los efectos adversos del cambio climático, y cómo pueden hacerlo. El potencial de que una amenaza natural se convierta en un desastre que provoque el desplazamiento depende mucho del nivel de desarrollo de los países. Además, los niveles bajos de desarrollo o el desarrollo dispar, que agravan la desigualdad en lugar de reducirla, también contribuyen a incrementar la vulnerabilidad al riesgo de desastres.⁵⁵ En general, no solo las personas más pobres tienen mayores probabilidades de desplazarse en situaciones de desastres sino además, las comunidades más pobres en su conjunto tienen menos probabilidades de contar con niveles suficientes de gobernanza, infraestructura, oportunidades de subsistencia, planificación urbana, códigos de construcción y planes de preparación y respuesta a desastres, que les permitan resistir el impacto de las amenazas naturales.

[80] Esto subraya la importancia de asegurar un desarrollo fuerte, sostenible e incluyente para manejar mejor el riesgo de desplazamientos de todo tipo, antes, durante y después de los desastres. Actualmente, los Estados utilizan una amplia gama de políticas para desarrollar la resiliencia de las personas a las amenazas naturales. El desarrollo abarca medidas económicas, como la creación de oportunidades de empleo; medidas sociales, como educación, salud y vivienda; prioridades de gobernanza, como inclusión social y Estado de derecho; y planificación del espacio, lo que incluye políticas de urbanización y de desarrollo rural y urbano. La realización de estas actividades de desarrollo es de crucial importancia para ayudar a las personas a permanecer en sus hogares en condiciones de seguridad al enfrentar amenazas naturales y de esta manera, reducir el riesgo de desplazamiento. Adicionalmente, estas actividades también pueden ayudar a las comunidades anfitrionas a mejorar su capacidad de recibir a personas desplazadas y pueden facilitar la identificación de soluciones duraderas para poner fin al desplazamiento al reducir la exposición a amenazas futuras y desarrollar la resiliencia ante ellas.

[81] En el Marco de acción de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030 se reconoce el número elevado de personas desplazadas que se observó en años recientes, como uno de los efectos devastadores de los desastres. En este Marco se subraya, entre otros, la necesidad de prepararse para “asegurar una respuesta rápida y eficaz a desastres y el desplazamiento relacionado, lo que incluye acceso a un refugio seguro, suministros esenciales de socorro alimentario y de otro tipo” y se alienta a los Estados a que adopten, a nivel nacional y local, “políticas y programas para abordar la movilidad humana inducida por desastres para fortalecer la resiliencia de las personas afectadas y de las comunidades anfitrionas, de conformidad con las leyes nacionales y según las circunstancias.” Además, hace un llamamiento para la cooperación transfronteriza, con el fin de responder a riesgos de desplazamiento en zonas con ecosistemas comunes como cuencas o franjas costeras. La incorporación de estos principios en las estrategias regionales y nacionales de reducción del riesgo de desastres será un paso importante para aprovechar el potencial de la reducción del riesgo de desastres para prevenir el desplazamiento, cuando sea posible, y mitigarlo cuando ocurre.

[82] En algunas partes del mundo, los efectos adversos del cambio climático ya están contribuyendo a los desplazamientos, la migración y la reubicación planificada. Por lo tanto, las medidas de mitigación de los efectos adversos del cambio climático y adaptación a estos pueden tener una función importante en la reducción del desplazamiento en el contexto de desastres. En el Acuerdo de Cancún 2010 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) se estipulan muchas actividades para ayudar a mejorar la resiliencia de las comunidades ante los efectos adversos del cambio climático, como evaluaciones de impacto y vulnerabilidad, fortalecimiento institucional y fortalecimiento de los sistemas de recolección de datos, información y conocimiento.⁵⁶ Adicionalmente, en el Mecanismo Internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático también se identifica el desplazamiento como una posible consecuencia de los efectos adversos del cambio climático. En el plan de trabajo inicial de dos años de este Mecanismo, aprobado en la vigésima sesión de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC, se buscará mejorar la comprensión y el conocimiento especializado (así como la aplicación de estos) respecto a la forma como los efectos adversos del cambio climático están afectando los patrones de migración, desplazamiento y movilidad humana.

[83] La Agenda para el desarrollo sostenible 2030 contiene el compromiso de “cooperar a nivel internacional para asegurar [...] el tratamiento humano”, entre otros, de “personas desplazadas”⁵⁷ y de desarrollar la resiliencia, entre otros, de las personas que están en condiciones de vulnerabilidad ante fenómenos meteorológicos extremos y otros desastres.⁵⁸ A este respecto, el Objetivo No. 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, abre nuevas perspectivas. Con la intención de “no dejar a nadie de lado” al implementar los objetivos para asegurar la igualdad, no discriminación, equidad e inclusión, así como la referencia a los desplazados y migrantes entre los grupos vulnerables, se establece una relación clara entre el desplazamiento, el cambio climático, las amenazas naturales y el desarrollo.

C. Desafíos y brechas

[84] En las estrategias existentes de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, normalmente no se reconoce ni se refleja la realidad de que cada año un número muy elevado de personas resultan desplazadas a causa de desastres; y por consiguiente, no se abordan de manera adecuada los temas de movilidad humana.⁵⁹ Y en los casos donde existen mecanismos bilaterales o regionales de gestión del riesgo de desastres, generalmente en los planes de contingencias y respuesta no se reconoce la posibilidad de que ocurran desplazamientos a través de fronteras en el contexto de desastres.

[85] Algunos Estados han solicitado orientación específica sobre cómo incluir adecuadamente cuestiones relativas a desplazamiento, migración y reubicación planificada en las políticas y estrategias nacionales y regionales en materia de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático. Además, para implementar los temas relacionados con la movilidad humana incluidos en los planes nacionales y regionales, estrategias y políticas de adaptación al cambio climático, podría ser necesario contar con fondos destinados a la adaptación al cambio climático, incluidas las entidades operacionales de los mecanismos financieros de la CMNUCC y otros mecanismos de financiamiento.

[86] El desplazamiento en el contexto de desastres no solo es una preocupación fundamental de índole humanitaria sino además, es una cuestión de desarrollo. Otro desafío que persiste en las medidas de reducción del riesgo de desastres y desarrollo de resiliencia es cerrar la brecha entre la fase de respuesta humanitaria y las iniciativas de desarrollo. A nivel nacional, este reto ilustra la necesidad de que las diferentes dependencias gubernamentales se coordinen entre ellas y que se incorporen más elementos de los planes de gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático en las políticas de desarrollo. A nivel local, es necesario desarrollar las capacidades y empoderar a las autoridades y comunidades locales.

II. Procurar la migración en condiciones de dignidad en el contexto de amenazas naturales y cambio climático

[87] Las amenazas naturales, como las inundaciones estacionales, el aumento del nivel del mar y las sequías o intrusión de agua salada, pueden tener un efecto negativo en los medios de subsistencia, la salud y la seguridad física de las personas. Cuando las condiciones de vida se deterioran, a menudo las personas y familias recurren a la migración como una forma de buscar otras oportunidades, dentro de su propio país o en el extranjero, para evitar situaciones que de otra forma podrían llegar a convertirse en una crisis humanitaria y provocar el desplazamiento en el futuro. Los pastoralistas utilizan la migración como un método tradicional para hacer frente a la necesidad de obtener acceso a agua y tierras de pastoreo en momentos cuando las condiciones ambientales son difíciles.

A. Prácticas eficaces

[88] Algunas prácticas eficaces que los Estados podrían considerar con relación a procurar la migración en condiciones de dignidad como una forma potencialmente positiva para hacer frente a los efectos adversos de las amenazas naturales, la degradación ambiental y el cambio climático incluyen las siguientes:

- Revisar los acuerdos bilaterales y (sub)regionales existentes en materia de migración para determinar cómo podrían facilitar la migración como medida de adaptación, lo que incluye temas como por ejemplo, la simplificación de documentos de viaje y aduaneros. De no existir tales acuerdos, negociar y aplicar acuerdos nuevos para facilitar la migración en condiciones de dignidad.
- Desarrollar o adaptar políticas nacionales que estipulen cuotas de permisos de residencia o programas de trabajadores estacionales, de conformidad con las normas laborales internacionales, para dar prioridad a personas provenientes de países o zonas afectadas por los efectos adversos de amenazas naturales o el cambio climático.
- Brindar capacitación y formación, entre otros a través de la alineación de la cualificación y acreditación, para que las personas provenientes de países afectados por los efectos adversos de amenazas naturales o el cambio climático puedan competir por oportunidades de empleo para personas calificadas en un mercado laboral regional o mundial, y en este sentido, cooperar estrechamente con los empleadores.
- Brindar orientación cultural y otros tipos de capacitación a los migrantes documentados antes de partir, con el fin de ayudarles a desplazarse de forma segura y en condiciones de dignidad.
- Reducir los costos de envío de remesas de las comunidades de la diáspora que se utilizan para mejorar y desarrollar la resiliencia de los familiares que permanecieron en el país de origen.
- Facilitar la práctica tradicional de los pastoralistas de desplazarse a nivel interno y a través de fronteras internacionales para obtener acceso a agua, tierras de pastoreo y mercados regionales en tiempos de sequía; por ejemplo, a través del desarrollo de acuerdos de transhumancia o permisos de viaje especiales para facilitar el movimiento de ganado a través de fronteras.

B. Antecedentes

[89] Si la migración se maneja correctamente, tiene el potencial de funcionar como medida adecuada de adaptación a los efectos adversos del cambio climático, otros tipos de degradación ambiental y las amenazas naturales. La migración circular o temporal puede crear nuevas oportunidades de subsistencia, promover el desarrollo económico y desarrollar la resiliencia ante futuras amenazas, ya que permite a los migrantes enviar remesas y regresar a sus lugares de origen con destrezas, tecnologías y conocimientos nuevos. Además, las remesas e inversiones de la diáspora en los países de origen propensos a ser afectados por desastres también pueden tener una función importante para facilitar una pronta recuperación y pueden constituir la base para encontrar soluciones de desarrollo a largo plazo. La migración no solo brinda nuevas oportunidades para el futuro a individuos y familias sino además, puede ayudar a reducir la presión demográfica en zonas de alta fragilidad como las pequeñas islas con zonas costeras bajas, costas en erosión, zonas de alta montaña o zonas expuestas a la desertificación.

- [90] La posibilidad de la migración de carácter permanente es de particular importancia para los pequeños Estados insulares de zonas costeras bajas y otros países que enfrentan una pérdida de territorio significativa o que se ven afectados por otros efectos adversos del cambio climático que hacen que extensiones de tierra cada vez mayores se vuelvan inhabitables.
- [91] Aunque la migración puede ser sumamente beneficiosa, también conlleva riesgos específicos, particularmente para las mujeres y los niños, niñas y adolescentes. Los migrantes podrían estar sujetos a la explotación económica, expuestos a condiciones peligrosas en el lugar de trabajo o el hogar, enfrentar discriminación o convertirse en víctimas de la violencia o la trata de personas. Esto es así sobre todo para las personas que utilizan medios irregulares para migrar, pero también para los migrantes en condición migratoria regular. Adicionalmente, la investigación indica que la migración también puede agravar las circunstancias negativas de personas y familias empobrecidas, no calificadas o en otras condiciones de vulnerabilidad al colocarlas en una situación más precaria que si hubieran permanecido en su lugar de origen.⁶⁰ Asimismo, la migración de un número significativo de miembros de una comunidad o familia puede debilitar la resiliencia de esta.
- [92] En ciertas situaciones, puede ocurrir que las personas que se encuentran en las circunstancias más desesperadas no tengan ninguna posibilidad de desplazarse debido a la falta de recursos, por lo que se verían forzadas a permanecer en zonas inseguras.⁶¹

C. Desafíos y brechas

- [93] Con muy pocas excepciones, en la mayoría de las regiones y países no se cuenta con enfoques planificados y congruentes para reconocer, facilitar, manejar y aprovechar los beneficios de la migración como un medio para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático, la degradación ambiental y las amenazas naturales; y en los casos donde el tema de la movilidad humana está incluido en las estrategias nacionales o regionales de adaptación al cambio climático, por lo general la migración se percibe como algo que se debe evitar en lugar de reconocerla como una estrategia de adaptación potencialmente positiva. En este sentido, existe una falta de acuerdos regionales o bilaterales que aborden y regulen la migración específicamente como un medio para dar respuesta a los efectos adversos del cambio climático y otras amenazas naturales.

III. Reubicación planificada con respeto de los derechos de las personas

- [94] A raíz de los riesgos e impactos de las amenazas naturales, el cambio climático y la degradación ambiental, los gobiernos de muchos países alrededor del mundo han reubicado a personas individuales o grupos de personas en zonas más seguras, antes y después de la ocurrencia de desplazamientos en el contexto de desastres.⁶² Sin embargo, debido a los múltiples efectos adversos relacionados con procesos de reubicación anteriores (por ejemplo, retos relacionados con el mantenimiento de los medios de subsistencia, lazos culturales, identidad y vínculos afectivos especiales con la tierra), por lo general la reubicación planificada se considera como último recurso, cuando todas las demás opciones se han agotado hasta un grado razonable.

A. Prácticas eficaces

- [95] Algunas prácticas eficaces que los Estados podrían considerar con relación a la reubicación planificada incluyen, en particular, las siguientes:
- Desarrollar directrices internacionales y regionales, además de leyes y políticas públicas a nivel nacional y local, a fin de apoyar procesos eficaces y sostenibles de reubicación planificada, adaptados al contexto local y con pleno respeto de los derechos de las personas individuales o grupos de personas afectadas, incluidos los miembros de las comunidades anfitrionas.
 - Identificar y asignar tierras y espacios habitables apropiados para la reubicación planificada, como una medida de preparación para desastres y adaptación al cambio climático.

- Asegurar que los sitios de reubicación planificada no expongan a las personas reubicadas a un mayor riesgo de desastres y contemplar medidas de gestión del riesgo de desastres en caso de desastres futuros.
- Llevar a cabo la reubicación planificada de las siguientes maneras:
 - Tomar en cuenta todos los factores pertinentes sociales, económicos, culturales y demográficos, incluidas especialmente las necesidades específicas de las mujeres y los niños, niñas y adolescentes, las personas en condiciones de particular vulnerabilidad y, donde sea pertinente, los pueblos indígenas;
 - Involucrar a las personas o grupos de personas reubicadas y las comunidades anfitrionas en las consultas, planificación, ejecución y evaluación de los programas y proyectos de reubicación planificada;
 - Tomar en cuenta los lazos comunitarios, valores culturales, tradiciones y vínculos afectivos especiales con el lugar de residencia original;
 - Asegurar acceso a oportunidades de subsistencia, servicios básicos y vivienda en el nuevo sitio;
 - Proveer salvaguardas y mecanismos adecuados para prevenir y resolver conflictos, por ejemplo, relacionados con la tenencia de la tierra y acceso a otros recursos, así como acceso a servicios y medios de subsistencia; y
 - Utilizar la reubicación planificada de maneras que ayuden a alcanzar los objetivos de desarrollo.

B. Antecedentes

- [96] Las medidas de reubicación planificada en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático pueden ser pertinentes, cada una de ellas con sus propios retos a enfrentar:
1. Como medida preventiva dentro del país de origen, para reducir el riesgo de desplazamiento en el futuro al evacuar a las personas de las zonas con particular riesgo de ser afectadas por desastres repentinos (como inundaciones o derrumbes) o cuando una zona se vuelve no apta para ser habitada a causa de la degradación ambiental o los efectos adversos del cambio climático (aumento del nivel del mar, sequías o derretimiento del permafrost).
 2. Como una solución duradera en el país de origen, para permitir a las personas desplazadas en el contexto de desastres rehacer sus vidas si, a raíz de los impactos del desastre o el riesgo de desastres futuros, su lugar de origen ya no es apto para ser habitado.
 3. Como una solución duradera en un país receptor, en el caso extremo en que los efectos adversos del cambio climático y otras amenazas naturales hacen que grandes extensiones de un país o todo un país se vuelva no apto para ser habitado (por ejemplo, Estados insulares de zonas costeras bajas).

- [97] La experiencia indica que la reubicación planificada genera resistencia o que no es sostenible si se emprende sin consultar e involucrar a las personas afectadas, incluidas las comunidades anfitrionas, y si se descuidan las cuestiones relativas a la subsistencia, la cohesión comunitaria y las tradiciones culturales.⁶³ En especial, la participación sistemática de las mujeres muchas veces contribuye a que los resultados del proceso de reubicación sean positivos

C. Desafíos y brechas

- [98] Si bien la reubicación planificada tiene el potencial de incrementar en general la seguridad de las personas individuales o grupos de personas en condiciones de vulnerabilidad y mejorar su resiliencia ante amenazas naturales, un desafío que se enfrenta comúnmente en los procesos de reubicación es asegurar que existan oportunidades adecuadas en lo relativo a subsistencia, infraestructura y apoyo social. A menudo los procesos de reubicación carecen de enfoques transparentes, incluyentes y participativos, que incluyan la consulta y participación de las comunidades afectadas durante todo el proceso de planificación y ejecución. Adicionalmente, no existen directrices o criterios claramente definidos para determinar cuándo la reubicación planificada es una opción de política adecuada o necesaria en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático, y cómo se deberá llevar a cabo.⁶⁴

IV. Abordar las necesidades de los desplazados internos en el contexto de desastres

[99] Dado que la mayoría de los desplazamientos relacionados con desastres ocurren a nivel interno en los países, la protección de los desplazados internos es particularmente importante. Para que los enfoques de mapeo de riesgos, medidas de reducción del riesgo de desastres, planificación de contingencias, respuesta humanitaria e iniciativas para encontrar soluciones duraderas sean eficaces, con frecuencia es necesario abordar simultáneamente el desplazamiento interno y el desplazamiento a través de fronteras. Además, aunque es necesario contar con más conocimientos y datos para comprender mejor la relación entre ambos tipos de desplazamiento, se ha observado que en principio se puede evitar el desplazamiento a través de fronteras si los desplazados internos reciben una protección y asistencia adecuadas tras un desastre. En particular, la falta de soluciones duraderas es una de las razones por las cuales los desplazados internos podrían desplazarse posteriormente al extranjero.

A. Prácticas eficaces

[100] Las prácticas eficaces que los Estados podrían considerar en relación a brindar protección y asistencia a los desplazados internos en el contexto de desastres incluyen las siguientes:

- Revisar las leyes o políticas nacionales en materia de desplazamiento interno para identificar si el concepto de desplazados internos incluye a las personas desplazadas en el contexto de desastres y, de no ser así, considerar ampliar ese concepto, de conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas y los instrumentos (sub)regionales pertinentes.
- Revisar las leyes y políticas nacionales sobre gestión del riesgo de desastres a fin de identificar si contienen disposiciones específicas y adecuadas para abordar todas las fases del desplazamiento interno relacionado con desastres y, de no ser así, enmendar estas leyes y políticas en línea con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas y los instrumentos (sub)regionales pertinentes.
- Incorporar específicamente consideraciones de protección a los desplazados internos y aclarar las funciones y responsabilidades de los actores relevantes en los planes de reducción del riesgo de desastres y respuesta humanitaria, así como los planes de desarrollo pertinentes, de conformidad con el respeto de los derechos humanos de los desplazados internos.
- Fortalecer las capacidades institucionales y recursos de las autoridades nacionales y locales para mejorar la protección y apoyo a los desplazados internos en el contexto de desastres.
- Asegurar que los proyectos y programas de asistencia humanitaria, recuperación temprana y soluciones duraderas en el contexto de desastres generen información significativa y oportunidades para realizar consultas e involucrar a las personas individuales o grupos de personas afectadas por el desplazamiento, así como las personas que están en riesgo de desplazarse y las comunidades anfitrionas.

[101] Las prácticas eficaces que los Estados podrían considerar con relación a la identificación de soluciones duraderas para los desplazados internos en el contexto de desastres incluyen las siguientes:

- Establecer vínculos entre las actividades de respuesta humanitaria y las medidas de desarrollo de manera consistente, con el fin de asegurar que los desplazados internos encuentren soluciones duraderas; por ejemplo, a través de la inclusión específica de cuestiones relativas al desplazamiento interno en los planes de recuperación, reconstrucción y desarrollo posterior al desastre.
- Utilizar grupos temáticos o grupos de trabajo sectoriales durante las respuestas de rehabilitación, recuperación y reconstrucción tras un desastre, que estén basados en los grupos utilizados durante la fase de respuesta humanitaria, a fin de asegurar una transición eficaz.
- Asegurar que las personas afectadas sean informadas y consultadas y que participen en los procesos pertinentes; especialmente las mujeres, los jóvenes y, cuando sea pertinente, los miembros de los pueblos indígenas, así como las comunidades anfitrionas.

- Hacer énfasis en el restablecimiento de los medios de subsistencia y los servicios básicos, además de la reconstrucción de viviendas e infraestructura, como parte de las estrategias relativas a las soluciones duraderas.
- Incorporar, en la planificación del desarrollo a largo plazo, medidas que apoyen las soluciones duraderas, particularmente en las zonas de retorno, y que permitan a los desplazados internos resistir mejor futuras amenazas naturales, la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático.

B. Antecedentes

[102] Los Estados son los principales encargados y responsables de brindar protección y asistencia a los desplazados internos, de conformidad con sus obligaciones bajo las normas internacionales de derechos humanos y, cuando sea aplicable, el derecho internacional humanitario. Los Principios Rectores del Desplazamiento Interno de las Naciones Unidas, que han sido reconocidos por la comunidad internacional como un “importante marco internacional para la protección de los desplazados internos,”⁶⁵ abordan esta responsabilidad. Describen a los desplazados internos como “personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual” por razones que incluyen “catástrofes naturales o provocadas por el ser humano” y que no han atravesado una frontera internacional.⁶⁶ Los Estados también son responsables de encontrar soluciones duraderas para los desplazados internos. Las soluciones duraderas incluyen las siguientes: (a) retorno voluntario y reintegración sostenible en el lugar donde los desplazados residían antes del desastre; (b) integración local en el lugar hacia donde se desplazaron las personas; o (c) asentamiento en otra parte de su país. Es importante señalar que los procesos para encontrar soluciones duraderas para los desplazados internos conllevan retos particulares que, de no resolverse, pueden dejar a las personas en situaciones de desplazamiento durante mucho tiempo.

[103] Unos pocos Estados han desarrollado leyes y políticas nacionales en materia de desplazamiento interno que son aplicables específicamente en el contexto de desastres. Por otro lado, a nivel (sub)regional las cuestiones relativas a los desastres y el cambio climático son abarcadas específicamente la Convención de 2009 de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África (Convención de Kampala de la Unión Africana) y el Protocolo de los Grandes Lagos de 2006.⁶⁷

C. Desafíos y brechas

[104] A pesar de que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas son ampliamente reconocidos, la mayoría de los Estados no cuentan con leyes y políticas dirigidas específicamente al desplazamiento interno en el contexto de desastres y tampoco se aborda el desplazamiento de este tipo en sus marcos legales sobre gestión y respuesta a desastres. Y en los casos donde los Estados han adoptado instrumentos específicos para desplazados internos, el reto consiste en aplicarlos en términos operativos. Adicionalmente, la responsabilidad institucional a nivel internacional para la protección de desplazados internos en situaciones de desastre no siempre está claramente definida. Por ejemplo, el liderazgo internacional para apoyar a las autoridades nacionales en las actividades de protección durante la respuesta a un desastre no es previsible, si es que acaso se brinda tal apoyo.⁶⁸

[105] Las iniciativas lentas o ineficaces de recuperación y reconstrucción, que muchas veces son dificultadas por el reto de encontrar otros sitios para la reubicación, resolver cuestiones relativas a la tenencia de la tierra o financiar construcciones bajo normas de construcción más altas para que tengan la capacidad de resistir desastres futuros, pueden retrasar el retorno por meses o años, con lo cual los desplazados internos podrían verse obligados a vivir en albergues temporales o de transición durante años. Adicionalmente, el liderazgo por parte de instituciones gubernamentales u organizaciones internacionales para encontrar soluciones duraderas no siempre está claramente definido ni es previsible, particularmente en cuanto a las funciones y responsabilidades respectivas de los actores humanitarios y de desarrollo, así como los mecanismos de financiamiento de estos.



PARTE III: ÁMBITOS PRIORITARIOS DE ACTUACIÓN FUTURA

El ciclón *Mahasen* pasó por encima de ellos las noches anteriores. Niños como Sharmin (11) crecieron en la Bahía de Bengala testificando de los devastadores ciclones y maremotos.

© Din Muhammad Shibly/COAST Trust

PARTE III: ÁMBITOS PRIORITARIOS DE ACTUACIÓN FUTURA

- [106] El desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres requiere una mejor actuación a nivel nacional, (sub)regional e internacional. Se ha identificado una serie de prácticas eficaces que ayudan a adoptar un enfoque integral con respecto al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, lo que incluye la gestión del riesgo de desplazamiento en el contexto de desastres en el país de origen. Estas prácticas eficaces pueden servir para motivar a los Estados y otros actores pertinentes que buscan aplicar enfoques más coherentes y eficaces para dar respuesta a situaciones futuras de desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres; además, constituyen un punto de partida para reunir los múltiples ámbitos de políticas y actuación existentes abordados en esta Agenda, que hasta ahora han estado relativamente descoordinados.
- [107] El propósito del proceso consultivo que culminó en el desarrollo de esta Agenda fue generar consenso sobre principios y elementos clave para responder a las necesidades de protección y asistencia de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres a nivel de políticas en lugar de centrarse en la ejecución. A manera de aporte a futuras esfuerzos para abordar el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, en esta Agenda se identifican *tres ámbitos prioritarios de actuación* para apoyar la aplicación de las prácticas eficaces identificadas:

1. **Recolectar información y ampliar el conocimiento** sobre el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres;

2. **Mejorar la aplicación de medidas de protección humanitaria** para las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres, lo que incluye mecanismos para encontrar soluciones duraderas;

3. **Fortalecer la gestión del riesgo de desplazamiento el país de origen** de las siguientes maneras:

A. Integrar la movilidad humana en las estrategias de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático y otros procesos de desarrollo pertinentes;

B. Procurar la migración en condiciones de dignidad como una posible forma positiva de hacer frente a los efectos adversos de las amenazas naturales y el cambio climático;

C. Mejorar el uso de la reubicación planificada como una medida preventiva o de respuesta al riesgo de desastres y desplazamiento;

D. Asegurar que las necesidades de los desplazados internos en el contexto de desastres se aborden específicamente en las leyes y políticas pertinentes.

[108] Será importante tomar medidas concertadas en estos ámbitos para generar una aplicación más generalizada y sistemática de las numerosas prácticas eficaces que los Estados y otros actores utilizan actualmente. En particular, esta actuación requiere un entendimiento común y enfoques coordinados con respecto al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, que reúnan y vinculen las intervenciones de respuesta humanitaria, protección de derechos humanos, gestión migratoria, protección de refugiados, reducción del riesgo de desastres, adaptación al cambio climático y desarrollo.

[109] Las medidas a tomar bajo los tres ámbitos prioritarios de actuación requieren esfuerzos coordinados en todos los niveles. Es necesario que los Estados establezcan a nivel nacional un liderazgo institucional claramente delimitado para reunir a diferentes ramas del gobierno, con el fin de coordinar las iniciativas nacionales de planificación y respuesta a situaciones de desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres. Al mismo tiempo, para implementar eficazmente las actividades se requiere una fuerte implicación y participación de las autoridades locales, las comunidades afectadas (incluidos los pueblos indígenas, cuando sea pertinente), las mujeres, los jóvenes, así como las organizaciones de la sociedad civil y el sector académico.

[110] Reconociendo que la mayoría de los desplazamientos a través de fronteras en el contexto de desastres ocurren dentro de las regiones y que por lo tanto, las respuestas apropiadas varían entre las diferentes regiones, las funciones de las organizaciones regionales y subregionales (por ejemplo, la Unión
- 48 / 62
- Africana y las comunidades económicas regionales africanas o el Foro de las Islas del Pacífico) son de primordial importancia para el desarrollo de respuestas integradas, incluidas políticas y estrategias y, cuando sea apropiado, marcos normativos para abordar las tres áreas prioritarias Algunos mecanismos (sub)regionales más especializados incluyen a los procesos consultivos regionales (sobre migración), mecanismos de derechos humanos, centros de gestión del riesgo de desastres, estrategias de adaptación al cambio climático y mercados comunes y arreglos para la libre movilidad de las personas, entre otros.

[111] A nivel mundial, las organizaciones y agencias internacionales que abordan temas tan diversos como la acción humanitaria, protección de los derechos humanos, gestión migratoria, protección de refugiados, reducción del riesgo de desastres, adaptación al cambio climático y desarrollo también pueden participar. Específicamente, pueden brindar asesoría técnica y fortalecimiento institucional y apoyo operativo a las autoridades y órganos pertinentes a nivel (sub)regional, nacional y local, particularmente en los países más vulnerables, para apoyar la realización de actividades bajo los tres ámbitos prioritarios, de acuerdo con sus respectivos mandatos y áreas de experiencia.

I. **Recolectar información y ampliar el conocimiento sobre el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres**

[112] Hay cada vez más conocimiento e información disponible sobre el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, particularmente en lo relativo a los conceptos, las cifras y las dinámicas a nivel regional. Al mismo tiempo, a pesar de los esfuerzos llevados a cabo por instituciones académicas, así como organizaciones y agencias no gubernamentales y gubernamentales internacionales, todavía no se dispone de información completa, confiable y oportuna sobre el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres a nivel mundial. Igualmente, es necesario contar con conocimientos adicionales sobre los procesos de migración y reubicación planificada en el contexto de desastres.

[113] Para abordar estos desafíos y brechas y promover y facilitar la recolección de datos y la ampliación del conocimiento, se sugiere tomar las siguientes *medidas clave*:

I. Establecer sistemas nuevos o desarrollar los sistemas existentes a fin de

A. Recolectar, consolidar y analizar datos, disgregados por género y edad, sobre el número total de personas desplazadas en el contexto de desastres, a nivel interno y a través de fronteras internacionales, sobre la base de criterios claramente definidos y métodos eficaces;

B. Desarrollar metodologías para identificar a las personas que están en riesgo de desplazarse en el contexto de desastres, incluso a través de fronteras internacionales;

C. Determinar en qué medida hombres y mujeres ya utilizan la migración como una estrategia para hacer frente a los efectos adversos de las amenazas naturales y el cambio climático, y qué lecciones pueden aprenderse para incrementar los beneficios de la migración y abordar los riesgos de protección relacionados;

D. Recopilar, analizar y evaluar prácticas eficaces en materia de procesos de reubicación planificada en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático.

II. Establecer un mecanismo interinstitucional para mejorar la recolección de datos sobre el desplazamiento en el contexto de desastres, con el fin de potenciar las sinergias entre los diferentes actores, abordar brechas e incrementar la claridad en la definición de funciones y responsabilidades.

III. Analizar la eficacia de los mecanismos existentes de protección humanitaria para responder a las necesidades de protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres.

II. **Mejorar el uso de medidas de protección humanitaria para las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres**

[114] Algunos Estados cuentan con disposiciones legales específicas sobre medidas de protección humanitaria para personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres. Sin embargo, en la mayoría de los Estados no existen leyes y políticas que servirían de guía y permitirían responder de manera

49 / 62

previsible si este tipo de personas llegaran a sus fronteras o se encontraran en su territorio. Incluso en las regiones donde sí existen las disposiciones legales pertinentes, estos enfoques podrían beneficiarse de una mayor armonización, a fin de facilitar más la cooperación regional en cuestiones relacionadas con el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres. Adicionalmente, es necesario incrementar rendición de cuentas y definir responsabilidades en lo relativo a la protección y asistencia para las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres; y esto incluye la identificación de soluciones duraderas.

[115] Para abordar estos desafíos y brechas y promover y facilitar la aplicación de las prácticas eficaces identificadas, con el objetivo de promover qué las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres reciban la protección y asistencia que necesitan (ver los párrafos 33 y 34, 43, 47, 66, 65 y 71), se sugiere tomar las siguientes *medidas clave*:

- I. Revisar las leyes, políticas y estrategias existentes para determinar en qué medida estipulan la admisión y estadía temporal o la no devolución y las soluciones duraderas para personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres, y modificarlas cuando sea apropiado, tomando en cuenta las necesidades específicas de mujeres y niños, niñas y adolescentes, personas particularmente vulnerables y, cuando sea pertinente, los miembros de los pueblos indígenas;
- II. Explorar la necesidad de armonizar los enfoques con respecto a la admisión, estadía y no devolución de personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres a nivel (sub)regional;
- III. Examinar la necesidad de desarrollar mecanismos nuevos de gestión del riesgo de desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres y medidas de respuesta humanitaria relacionadas o de modificar y armonizar los mecanismos existentes a nivel nacional, bilateral o (sub)regional, con el fin de asegurar que estos mecanismos incorporen cuestiones relativas al riesgo de desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres;
- IV. Evaluar la necesidad de desarrollar mecanismos de cooperación bilaterales o (sub)regionales para facilitar el retorno y reintegración sostenible de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres, con el objetivo de encontrar soluciones duraderas;
- V. Establecer mecanismos de apoyo a los gobiernos a nivel del equipo de las Naciones Unidas de apoyo a los países, con el fin de definir las respectivas funciones y responsabilidades de las organizaciones y agencias internacionales para dar respuesta a las necesidades de protección y asistencia de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres en el país receptor.

III. Fortalecer la gestión del riesgo de desplazamiento en el contexto de desastres en el país de origen

[116] Hay múltiples medidas que los Estados pueden tomar para manejar el riesgo de desplazamiento en el contexto de desastres en el país de origen con el propósito de ayudar a las personas a permanecer en su lugar de origen o abandonar las zonas de riesgo, y para responder a las necesidades específicas de los desplazados internos.

A. Incorporar cuestiones de movilidad humana en las estrategias de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático y otros procesos de desarrollo pertinentes

[117] Aunque las estrategias de adaptación al cambio climático, reducción del riesgo de desastres y otras estrategias de desarrollo también pueden ayudar a evitar el desplazamiento a través del fortalecimiento de la resiliencia de las personas que residen en zonas afectadas por amenazas naturales, degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático, en las leyes, políticas, estrategias y actividades operativas relacionadas con la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático no se abordan cuestiones relativas al desplazamiento en el contexto de desastres, la migración y la reubicación planificada (con muy pocas excepciones). Adicionalmente, los impactos actuales y proyectados de las amenazas naturales y los efectos adversos del cambio climático indican que es necesario incrementar las iniciativas para responder a los riesgos de desastres y desplazamiento y mejorar la resiliencia de las personas afectadas, a fin de poder hacer frente a retos presentes y futuros.

[118] Para abordar estos desafíos y brechas y para promover y facilitar la aplicación de las prácticas eficaces identificadas, con el objetivo de reducir el nivel de vulnerabilidad y fortalecer la resiliencia ante el riesgo de desplazamiento (ver el párrafo 78), se sugiere tomar las siguientes *medidas clave*:

- I. Desarrollar guías y brindar asistencia técnica y de fortalecimiento institucional a las autoridades nacionales y locales y las organizaciones (sub)regionales para la aplicación de las prioridades de actuación pertinentes del Marco de acción de Sendai para la reducción del riesgo de desastres en materia de desplazamiento, migración y reubicación planificada.
- II. Desarrollar guías y brindar asistencia técnica y de fortalecimiento institucional a las autoridades nacionales y locales y las organizaciones (sub)regionales para promover la inclusión de consideraciones de movilidad humana en las estrategias y políticas de adaptación al cambio climático; incluida la colaboración, cuando sea apropiada, con los órganos y procesos de la CMNUCC.⁷⁰
- III. Seguir incluyendo los asuntos relativos al desplazamiento, la migración y la reubicación planificada en las actividades en curso de las Conferencias de las Partes de la CMNUCC.
- IV. Revisar las leyes, políticas, estrategias y planes en materia de reducción del riesgo de desastres, adaptación al cambio climático y fortalecimiento general de la resiliencia, con el objetivo de incorporar aspectos de movilidad humana.
- V. Asegurar que exista y se facilite el acceso a fondos para financiar medidas relacionadas con la movilidad humana en los planes y actividades locales, nacionales y regionales de adaptación al cambio climático, reducción del riesgo de desastres y fortalecimiento de la resiliencia.

B. Procurar la migración en condiciones de dignidad como una medida potencialmente positiva para hacer frente a los efectos adversos de las amenazas naturales y el cambio climático

[119] Si la migración se maneja y se apoya correctamente, tiene el potencial de ayudar a las personas que viven en zonas expuestas a amenazas naturales, degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático a evitar situaciones que de lo contrario podrían convertirse en una crisis humanitaria y llevar al desplazamiento en el futuro. Sin embargo, en muchas partes del mundo existen pocos canales regulares para este tipo de migración o no existen. Dada la falta de oportunidades para migrar de forma regular, algunas personas afectadas por amenazas naturales podrían recurrir a la migración irregular, con todas sus consecuencias negativas, particularmente para las mujeres y los niños, niñas y adolescentes.

[120] Para abordar estos desafíos y brechas y para promover y facilitar la aplicación de las prácticas eficaces identificadas, con el fin de facilitar la migración en condiciones de dignidad como una forma potencialmente positiva de hacer frente a los efectos adversos de las amenazas naturales, la degradación ambiental y el cambio climático (ver el párrafo 88), se sugiere tomar las siguientes *medidas clave*:

- I. Revisar, adaptar o desarrollar leyes nacionales, así como acuerdos bilaterales o (sub)regionales, para facilitar la migración temporal, circular o (cuando sea apropiado) permanente, como un medio para hacer frente a los efectos adversos de las amenazas naturales, la degradación ambiental y el cambio climático.⁷¹
- II. Preparar a las personas que consideran que la migración es una medida positiva, con el fin de ayudarles a tener la capacidad de competir en el mercado laboral.
- III. Revisar los acuerdos regionales, subregionales y bilaterales existentes en materia de libre movilidad de personas para determinar en qué medida estos acuerdos ya facilitan la migración internacional o cómo podrían facilitarla más.

C. Mejorar el uso de la reubicación planificada como una medida preventiva o de respuesta al riesgo de desastres y el desplazamiento en el contexto de desastres

[121] La reubicación planificada de personas individuales o grupos de personas se reconoce como una medida preventiva o de respuesta al riesgo de desastres y el desplazamiento en el contexto de desastres, lo que incluye los efectos adversos del cambio climático. En algunos casos, se ha determinado que la reubicación planificada es necesaria, pero que no se puede llevar a cabo debido a limitaciones institucionales, financieras, de políticas y otras; y en otras situaciones, se emprenden procesos de reubicación planificada sin contar con la guía y capacidad suficientes para asegurar que el proceso sea sostenible y que se lleve a cabo con pleno respeto de los derechos de las personas o grupos de personas reubicadas, así como las comunidades anfitrionas.

[122] Para abordar estos desafíos y brechas y para promover y facilitar la aplicación de las prácticas eficaces identificadas para la reubicación planificada como una medida preventiva o de respuesta al riesgo de desastres y el desplazamiento en el contexto de desastres (ver el párrafo 95), se sugiere tomar las siguientes *medidas clave*:

- I. Desarrollar guías operativas a nivel internacional y (sub)regional, con el fin de apoyar procesos eficaces y sostenibles de reubicación planificada relacionada con el riesgo de desastres y los efectos adversos del cambio climático.
- II. Revisar o desarrollar los instrumentos pertinentes y fortalecer las capacidades institucionales, particularmente en los ámbitos de gestión del riesgo de desastres, adaptación al cambio climático y desarrollo, con el objetivo de incorporar la reubicación planificada como una posible herramienta para hacer frente a los efectos adversos de las amenazas naturales, la degradación ambiental y el cambio climático, y asegurar que en los procesos de reubicación planificada, cuando se llevan a cabo, se respeten los derechos de las personas reubicadas y los miembros de las comunidades anfitrionas.
- III. Brindar asistencia técnica y fortalecer las capacidades y liderazgo de las autoridades nacionales y locales pertinentes, así como las comunidades, para llevar a cabo (cuando sea apropiado) procesos de reubicación planificada, tomando en cuenta las necesidades específicas de mujeres y niños, niñas y adolescentes, personas particularmente vulnerables y, cuando sea pertinente, los miembros de las comunidades indígenas.

D. Asegurar que las necesidades de los desplazados internos en el contexto de desastres sean tomadas en cuenta en las leyes y políticas pertinentes

[123] Dado que la mayoría de los desplazamientos relacionados con desastres ocurren a nivel interno en los países, la protección de los desplazados internos constituye una parte importante de la gestión del riesgo de desplazamiento; sin embargo, muchas veces en las leyes, políticas y estrategias nacionales pertinentes no se abordan las necesidades específicas de estas personas. Adicionalmente, la responsabilidad institucional a nivel internacional para apoyar a los gobiernos en la protección de desplazados internos

como parte de una respuesta específica a un desastre, no siempre es previsible.

[124] Para abordar estos desafíos y brechas y para asegurar que las cuestiones relativas a las personas que resultan desplazadas a nivel interno en situaciones de desastre sean abordadas en las leyes y políticas pertinentes (ver los párrafos 100 y 101), se sugiere tomar las siguientes *medidas clave*:

- I. Revisar o desarrollar instrumentos y fortalecer las capacidades institucionales pertinentes a fin de asegurar que la cuestión del desplazamiento interno en el contexto de desastres se incorpore en las leyes, políticas y estrategias nacionales en materia de gestión del riesgo de desastres o desplazados internos.
- II. Revisar los mandatos y posibles funciones de las organizaciones y agencias internacionales, en previsión de desastres futuros, para asegurar que exista un liderazgo previsible, oportuno y responsable para guiar las iniciativas de apoyo a los gobiernos en la protección de los desplazados internos y la identificación de soluciones duraderas.
- III. Asegurar que, ya en la fase de respuesta humanitaria, sea posible activar mecanismos de financiamiento para la identificación de soluciones duraderas para los desplazados internos en el contexto de desastres.

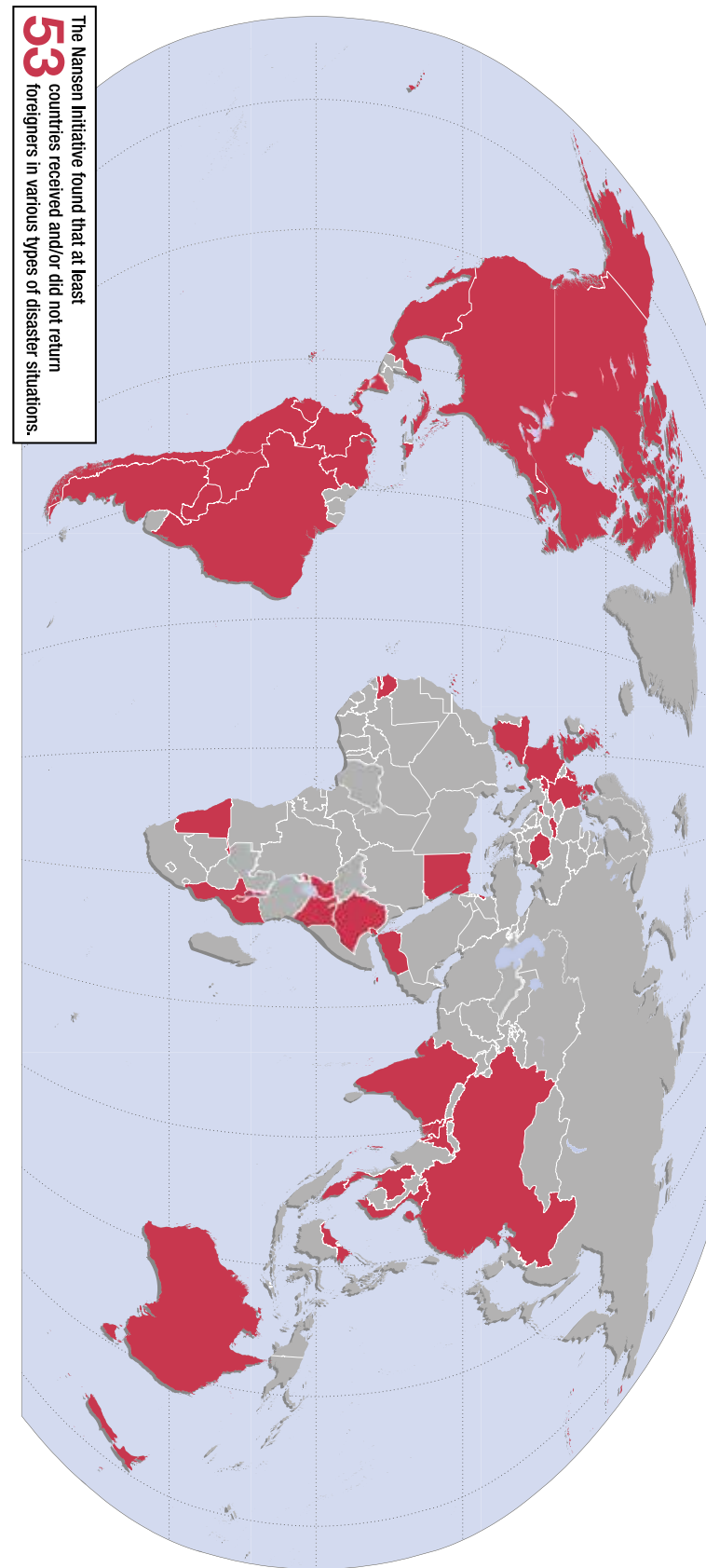
IV. Posibles pasos a seguir

[125] Para facilitar el seguimiento esta agenda y la realización de las actividades identificadas bajo los tres ámbitos de actuación en respuesta al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, será importante continuar con lo siguiente:

- I. Poner a disposición un foro para fomentar el diálogo entre los Estados interesados, con el fin de seguir discutiendo acerca de la mejor forma de proteger a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y prevenir el desplazamiento cuando esto sea posible.
- II. Mejorar la cooperación y coordinación entre organizaciones y agencias internacionales y otros actores pertinentes, con el fin de asegurar que se adopte un enfoque integral para dar respuesta al desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres.

ANEXO I

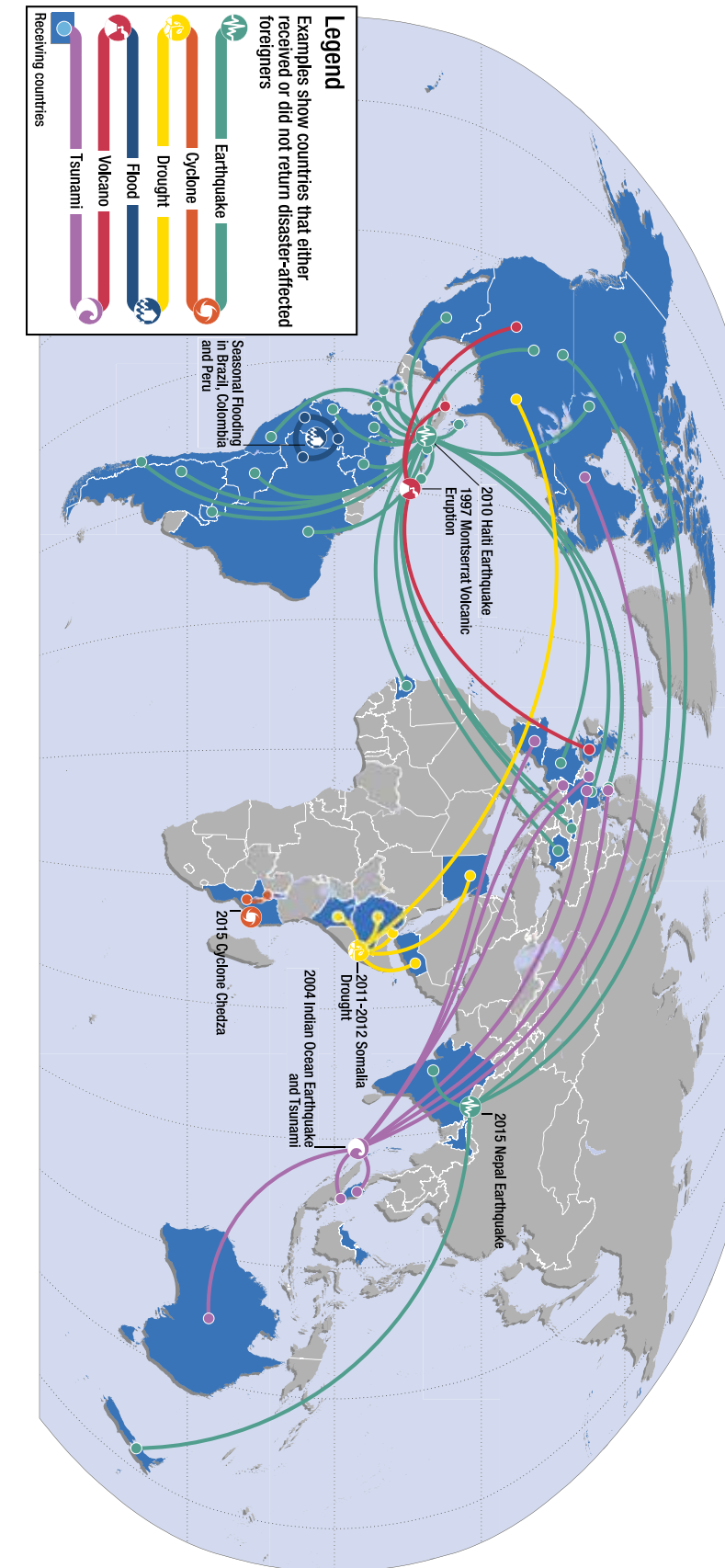
PAÍSES QUE HAN RECIBIDO Y NO HAN DEVUELTO PERSONAS EXTRANJERAS DESPLAZADAS EN EL CONTEXTO DE DESASTRES



© Stephane Kluser

ANEXO II

EJEMPLOS DE DESPLAZAMIENTO A TRAVÉS DE FRONTERAS EN EL CONTEXTO DE DESASTRES



© Stephane Kluser

NOTAS FINALES

¹ Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), “Global Estimates 2015: People displaced by disasters”, julio de 2015, p.8. Cabe notar que las estimaciones de IDMC no incluyen sequías y otros incidentes de degradación ambiental.

² *Ibid.*, p. 17. [Nota de la traductora: La cita en inglés se tradujo al español para propósitos de este documento.]

³ El IPCC también resalta que “populations that lack the resources for planned migration experience higher exposure to extreme weather events”. IPCC, “Summary for Policymakers: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability”. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press: 2014, p. 20.

⁴ Por ejemplo, Michael Freilich, director de NASA Earth Science Division, expresó, sobre la base de una simulación por computadora del aumento del nivel del mar: “Más de 150 millones de personas (la mayoría de ellas en Asia) viven a un metro de distancia del nivel del mar actual.” [N. de la t.: La cita en inglés se tradujo al español para propósitos de este documento.] <http://www.abc.net.au/news/2015-08-27/sea-levels-set-to-rise-nasa-says/6728008>. Ver también <https://www.nasa.gov/press-release/nasa-science-zeros-in-on-ocean-rise-how-much-how-soon>.

⁵ IPCC, supra nota 3, p. 20.

⁶ Ver el anexo para obtener una descripción más detallada y conocer algunos ejemplos.

⁷ Durante una reunión a nivel ministerial de Estados miembros de la ONU, facilitada por ACNUR, que se llevó a cabo en diciembre de 2011, Noruega y Suiza hicieron la siguiente declaración: “Se requiere un enfoque más coherente y congruente a nivel internacional para responder a las necesidades de protección de las personas desplazadas a través de fronteras debido a desastres repentinos, entre otros cuando entra en juego el cambio climático. Por lo tanto, prometemos cooperar con los Estados interesados, ACNUR y otros interesados pertinentes, con el fin de obtener un mejor entendimiento de estos movimientos a través de fronteras en los niveles regionales y subregionales pertinentes, identificar buenas prácticas y generar consenso acerca de la mejor forma de brindar asistencia y protección a las personas afectadas.” [N. de la t.: Las citas en inglés se tradujeron al español para propósitos de este documento.]

⁸ La Iniciativa Nansen es liderada por los gobiernos de Noruega y Suiza, y su comité directivo está conformado por nueve Estados miembros: Alemania, Australia, Bangladesh, Costa Rica, Filipinas, Kenia, México, Noruega y Suiza, y complementado por la OIM y ACNUR como invitados permanentes. Asimismo, la Unión Europea y Marruecos se unen al comité directivo en su capacidad de copresidentes del Grupo de Países Amigos. El comité consultivo aporta información al proceso a través de su experiencia.

⁹ En el párrafo 14(f) se invita a los Estados a intensificar sus medidas relativas a la adaptación, entre otros a través de “[m]edidas para mejorar la comprensión, coordinación y cooperación con respecto al desplazamiento, la migración y la reubicación planeada inducida por el cambio climático, como corresponda, a nivel nacional, regional e internacional.” United Nations Framework Convention on Climate Change Decision 1/CP.16, *The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*, FCCC/CP/2010/7/Add.1 (15 de marzo de 2011), disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>.

¹⁰ Conferencia Nansen sobre cambio climático y desplazamiento en el siglo XXI, llevada a cabo en Oslo del 5 al 7 de junio de 2011. El Principio Nansen IX exige un “enfoque más coherente y congruente a nivel internacional [...] para responder a las necesidades de protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres repentinos.” [N. de la t.: Las citas en inglés se tradujeron al español para propósitos de este documento.]

¹¹ De 2013 a 2015, se llevaron a cabo consultas intergubernamentales a nivel regional en el Pacífico (Islas Cook), Centroamérica (Costa Rica), el Cuerno de África (Kenia), el sudeste de Asia (Filipinas) y el sur de Asia (Bangladesh). Adicionalmente, se realizaron reuniones con la sociedad civil en el Pacífico (Fiyi), Centroamérica (Guatemala), el Cuerno de África (Kenia), el sudeste de Asia (Tailandia) y el sur de Asia (Nepal). Asimismo, se llevaron a cabo consultas adicionales sobre África Occidental (Alemania), África del Sur (Sudáfrica) y América del Sur (Ecuador). Los informes y resultados de estas reuniones se pueden encontrar en www.nanseninitiative.org.

¹² Aunque esta Agenda de protección se limita a la movilidad humana en el contexto de desastres originados por amenazas naturales y los efectos adversos del cambio climático, las prácticas eficaces identificadas también pueden aplicarse, *mutatis mutandis*, en situaciones de desastres provocados por el hombre tales como los accidentes industriales a gran escala. Sin embargo, no son aplicables a los desastres provocados por violencia y conflicto.

¹³ Ver <https://www.iom.int/micic>.

¹⁴ Ver el Volumen II que incluye el resumen de conclusiones de las consultas regionales de la Iniciativa Nansen, que incluye conclusiones sobre los migrantes que quedan atrapados en una situación de desastre cuando se encuentran en el extranjero.

¹⁵ El Comité Permanente entre Organismos de las Naciones Unidas (IASC), establecido en 1991 en la Resolución 46/182 de la Asamblea General, adoptó esta definición según es utilizada y está acordada en los talleres del CICR. Esta protección puede incluir actividades cuyo propósito es prevenir o detener violaciones y poner fin a daños, proporcionar remedios cuando han ocurrido violaciones de los derechos y promover un ambiente general propicio para el respeto de estos derechos y por lo tanto, puede ser receptivo, correctivo y crear un ambiente propicio. Ver IASC, *Protection of Internally*

Displaced Persons, Policy Paper Series, Nueva York, diciembre de 1999. [N. de la t.: La cita en inglés se tradujo al español para propósitos de este documento.]

¹⁶ Según la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, por sus siglas en inglés), “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.” “Terminology,” UN Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR), <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology#letter-d> [N. de la t.: la traducción al español se encuentra en http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf]

¹⁷ Según los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, “se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.” (UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998).

¹⁸ Las medidas de protección humanitaria no deberán equipararse con las medidas de protección subsidiaria y complementaria, tal como se utilizan generalmente para refugiados y en otros contextos similares, aunque en algunas circunstancias estas últimas formas de protección también podrían ser pertinentes en el contexto de desastres. Ver los párrafos 55 a 57 en el texto.

¹⁹ La OIM define la migración como “El movimiento de una persona o grupo de personas a través de una frontera internacional o dentro de un país. Es un movimiento de población que abarca todo tipo de movimientos de personas, sea cual fuere su duración, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, migrantes económicos y personas que se desplazan con otros propósitos, incluida la reunificación familiar.” Organización Internacional para las Migraciones, *Glosario sobre migración* (2011). [N. de la t.: La cita en inglés se tradujo al español para propósitos de este documento.]

²⁰ La definición de trabajo de la OIM dice así: “Los migrantes ambientales son personas o grupos de personas que, debido a cambios ambientales repentinos o graduales que tienen un efecto adverso en su vida o condiciones de vida, se ven obligadas a dejar sus lugares de residencia habitual o deciden hacerlo, ya sea de forma temporal o permanente, y que se desplazan dentro del territorio de su país o hacia otro país.” International Organization for Migration (ed), ‘Discussion Note: Migration and the Environment MC/INF/288-1’ (2007). [N. de la t.: La cita en inglés se tradujo al español para propósitos de este documento.]

²¹ Ver párrafo 22 y 24 en el texto.

²² Barnett, Jon y Webber, Michael, “Migration as Adaptation: Opportunities and Limits” en Jane McAdam (ed), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary perspectives* (Hart, Oxford: 2010). [N. de la t.: La cita de la publicación en inglés se tradujo al español para propósitos de este documento.]

²³ Brookings, Universidad de Georgetown y ACNUR, “Guidance on Planned Relocation within National Borders: To Protect People from Impacts of Disasters and Environmental Change, Including Climate Change”, borrador, 5 de junio de 2015. [N. de la t.: Las citas de la publicación en inglés se tradujeron al español para propósitos de este documento.] Ver también: IASC, *IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters*. The Brookings-Bern Project on Internal Displacement (2011). “El acto de trasladar a personas a otro lugar y asentarlas allí cuando ya no pueden regresar a sus hogares o lugares de residencia habitual.”

²⁴ UNISDR, Terminología, <http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf>

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ IPCC, 2014: Annex II: Glossary [Mach, K.J., S. Planton y C. von Stechow (eds.)]. En: *Climate Change 2014: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [equipo redactor principal, R.K. Pachauri y L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Ginebra, Suiza, p. 118. [N. de la t.: Las citas de la publicación en inglés se tradujeron al español para propósitos de este documento.]

²⁸ Informe de la Conferencia de las Partes en su decimoctava sesión, llevada a cabo en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012, Decisión 3/CP.18, *Approaches to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change to enhance adaptive capacity*, FCCC/CP/2012/8/Add.1. [N. de la t.: La citas de la publicación en inglés se tradujeron al español para propósitos de este documento.]

²⁹ *Marco para la reducción de desastres 2015 – 2030*, adoptado por la Tercera Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres en Sendai, Japón, el 18 de marzo de 2015 (UN Doc. A/CONF.224/CRP.1).

³⁰ PNUD, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, (versión anticipada no editada) párrafo 14, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7891Transforming%20Our%20World.pdf>. [N. de la t.: Las citas de la publicación en inglés se tradujeron al español para propósitos de este documento.]

- ³¹ Informe de síntesis de la Cumbre Mundial Humanitaria (WHS, por sus siglas en inglés), *próxima publicación*, 2015. Ver también WHS, Final Report, Regional Consultation for the Pacific, Auckland, 30 de junio al 2 de julio de 2015, p. 24-27.
- ³² Unión Africana, *The Migration Policy Framework for Africa* p.1. Ver también 2014 Fifth African Regional Platform on Disaster Risk Reduction, que dice así: “Los desastres no están sujetos a límites administrativos y requieren de políticas y programas transfronterizos. Los movimientos de población inducidos por desastres (repentinos y de evolución lenta) y conflictos violentos de largo plazo requieren la cooperación a través de fronteras.” [N. de la t.: La cita en inglés se tradujo al español para propósitos de este documento.]
- ³³ Declaración de Brasil, “Un Marco de cooperación y solidaridad regional para fortalecer la protección internacional de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe”, Brasilia, 3 de diciembre de 2014.
- ³⁴ Pacific Islands Development Forum Secretariat, *Suva Declaration on Climate Change*, 4 September 2015, p.2 at <http://pacificidf.org/wp-content/uploads/2013/06/PACIFIC-ISLAND-DEVELOPMENT-FORUM-SUVA-DECLARATION-ON-CLIMATE-CHANGE.v2.pdf>
- ³⁵ La Iniciativa Nansen ha realizado aportes, en particular, para el Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, el proceso de la Cumbre Mundial Humanitaria, las negociaciones de CMNUCC, la Declaración y Plan de Acción de Brasil y la estrategia titulada “Strategy for Climate and Disaster Resilient Development in the Pacific”. Además, la Iniciativa Nansen ha participado en la elaboración de la herramienta de autoevaluación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE, por sus siglas en inglés) para que las naciones incrementen su nivel de preparación para implicación a través de fronteras de las crisis (“OSCE Self-Assessment Tool for Nations to Increase Preparedness for Cross-Border Implications of Crises”) (Secretaría de OSCE, Departamento de Amenazas Transnacionales, Unidad de Fronteras, 2013) que, entre otros, abarca el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres.
- ³⁶ Para los propósitos de esta agenda, « seguridad » se refiere a la seguridad física de las personas afectadas por un desastre.
- ³⁷ Por ejemplo, ver el Artículo 6, párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que obliga a los Estados partes a no solo respetar el derecho a la vida sino además, proteger la vida; lo cual el Comité de Derechos Humanos ha interpretado como la obligación de evitar que los Estados partes que han abolido la pena de muerte extraditen a una persona a un Estado donde enfrentaría la pena capital (ver *Kindler v. Canada*, Communication No. 470/1991, U.N. Doc. CCPR/C/48/D/470/1991 (1993)) o devolver a los solicitantes de asilo cuya solicitud ha sido rechazada a países donde enfrentarían un riesgo real para su vida. A la fecha, los Estados no se han basado explícitamente en las obligaciones bajo las normas internacionales de derechos humanos o mecanismos de protección complementaria como la base legal para admitir a las personas desplazadas en el contexto de desastre, sino más bien se han basado en su facultad discrecional, en muchos casos por “razones humanitarias.” Ver Jane McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (Oxford University Press: Oxford, 2012) p. 49.
- ³⁸ Por ejemplo, ver los casos “M.S.S. v Belgium and Greece”, CtEDH, no. 30696/10 (2011), y “Sufi and Elmi v United Kingdom”, CtEDH, Nos. 8319/07 y 11449/07 (2011).
- ³⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión consultiva sobre los 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, ver los párrafos 222, 231 y 232.
- ⁴⁰ La norma pertinente en relación con los refugiados es el Artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Las disposiciones de protección complementaria relacionadas con la devolución (*refoulement*) usualmente se derivan de las disposiciones de los tratados de leyes internacionales de derechos humanos.
- ⁴¹ Por ejemplo, ver el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, de 2000, en el Artículo 7 sobre la condición de las víctimas de trata de personas en el Estado receptor, que dice 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.”
- ⁴² 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.
- ⁴³ Iniciativa Nansen, informe de resultados de la consulta regional realizada en América del Sur, septiembre de 2015. Otros países han incorporado dentro de su legislación el derecho a no migrar debido a la falta de desarrollo,
- ⁴⁴ Los ejemplos incluidos en esta sección fueron extraídos, en su mayoría, de investigaciones encargadas por la Iniciativa Nansen y del proceso consultivo. Ver David 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”, Iniciativa Nansen, diciembre de 2014; Robert Freeman, “Southern Africa Background Paper”, Iniciativa Nansen, junio de 2015; François Gemenne, Julia Blocher, Florence de Longueville, Nathalie Perrin, Sara Vigil, Caroline Zickgraf, Dalila Gharbaoui y Pierre Ozer, “Catastrophes, Changement Climatique et Déplacements forcés Dynamiques régionales de mobilité en Afrique de l’Ouest”, Iniciativa Nansen, 2014; Nicolás Rodríguez Serna, “South American Background Paper”, Iniciativa Nansen, junio de 2015. Patricia Weiss Fagan, “Receiving Haitian Migrants”, Iniciativa Nansen, diciembre de 2013; Tamara Wood, “Protection and Disasters in the Horn of Africa: Norms and practice

for addressing cross-border displacement in disaster contexts”, Iniciativa Nansen, 2014.

⁴⁵ Iniciativa Nansen, “Discussion Paper: Draft Elements of a Guide to Effective Practices on Admission and Stay for Persons Moving across Borders in the Context of Disasters”, taller regional en materia de protección temporal y/o visa humanitaria en situaciones de desastres, febrero de 2015.

⁴⁶ Para más información acerca de la Comunidad Económica de África Occidental (CEDEAO) y los acuerdos sobre transhumancia de la Comunidad Económica de Estados de África Central (CEEAC), ver F.A. Abiola, A. Teko-Agbo, C. Biao y M. Niang. “Socio-Economic and Animal Health Impact of Transhumance”, Conf. OIE 2005, 105-119. <http://www.oie.int/doc/ged/d3248.pdf>.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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).

⁴⁹ Ver Tamara Wood, “Protection and Disasters in the Horn of Africa: Norms and practice for addressing cross-border displacement in disaster contexts”, Iniciativa Nansen, 2014, p. 32-33. [N. de la t.: las citas de la publicación en inglés se tradujeron al español para propósitos de este documento.]

⁵⁰ Ver el Consejo de la Unión Europeo, Directiva del Consejo 2001/55/EC del 20 de julio de 2001 sobre normas mínimas para brindar protección temporal en caso de una afluencia masiva de personas desplazadas, y sobre medidas para promover un equilibrio en las iniciativas llevadas a cabo por Estados miembros para recibir a estas personas y cargar con las consecuencias de ello.

⁵¹ Ver también ACNUR, “Guidance Note on Temporary Protection or Stay Arrangements”, Division of International Protection, enero de 2014.

⁵² Tales circunstancias podrían presentarse si se aplicaran por analogía a las circunstancias bajo las cuales una persona se convierte en un refugiado *in situ*. “A una persona que no era refugiado cuando salió de su país pero que se convierte en refugiado más adelante, se le denomina un refugiado ‘*in situ*’. Una persona se convierte en un refugiado ‘*in situ*’ a raíz de circunstancias que se presentan en su país de origen durante su ausencia.” ACNUR, “Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees,” HCR/IP/4/Eng/REV.1, Reeditado, Ginebra, enero de 1992, ACNUR, 1979, párrafos 94 a 96. [N. de la t.: La cita de la publicación en inglés se tradujo al español para propósitos de este documento.]

⁵³ *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*, The Brookings Institution- University of Bern Project on Internal Displacement, abril de 2010.

⁵⁴ Ver el proyecto de artículo 16: Deber de reducir el riesgo de desastres, Comisión de Derecho Internacional, Protección de las personas en casos de desastre, proyectos de artículos 16 y 17, UN Doc. A/CN.4/L.815, 23 de julio de 2013. Ver también el Principio II de la Conferencia Nansen: “Los Estados tienen el deber principal de proteger a sus habitantes y prestar especial atención a las necesidades especiales de las personas más vulnerables y más afectadas por el cambio climático y otras amenazas ambientales, incluidas las personas desplazadas, las comunidades anfitrionas y las personas que están en riesgo de desplazamiento.” ACNUR, “Resumen de las deliberaciones sobre cambio climático y desplazamiento”, abril de 2011. [N. de la t.: La cita se tradujo al español para propósitos de este documento.]

⁵⁵ UNISDR, *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2015*, <http://www.unisdr.org/we/inform/publications/42809>.

⁵⁶ CMNUCC, supra nota 9, párrafos 14 (b)(c)(h).

⁵⁷ PNUD, supra nota 27, párrafo 35.

⁵⁸ *Ibíd.*, Objetivo 1.5.

⁵⁹ Por ejemplo, ver Daniel Petz, “Strengthening Regional and National Capacity for Disaster Risk Management: The Case of ASEAN” (noviembre de 2014), The Brookings-LSE Project on Internal Displacement; IDMC, “Neglected Displacement: Human Mobility in Pacific Disaster Risk Management and Climate Change Adaptation Mechanisms”, septiembre de 2013; y OIM, “No 18, International Dialogue on Migration: Climate Change, Environmental Degradation and Migration” (2012) p. 34-36.

⁶⁰ Koko Warner, Tamer Afifi, Kevin Henry, Tonya Rawe, Christopher Smith y Alex de Sherbinin, *Where the Rain Falls: Climate Change, Food and Livelihood Security and Migration*, Global Policy Report, UNU-EHS, noviembre de 2012, p.17

⁶¹ *Foresight, Migration and Global Environmental Change* (Final Project Report, The Government Office for Science, Foresight, 2011).

⁶² Ver los ejemplos incluidos en el Anexo y Daniel Petz, “Planned Relocations in the Context of Natural Disasters and Climate Change: A Review of the Literature”, Brookings Institution, 2015. <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2015/06/planned-relocations-climate-change/brookings-planned-relocations-annotated-bibliography-june-2015.pdf>

63 Brookings, Universidad de Georgetown y ACNUR, “Planned Relocations, Disasters and Climate Change: Consolidating Good Practices and Preparing for the Future”, Sanremo Consultation Report, 12 al 14 de marzo de 2014. <<http://www.unhcr.org/53c4d6f99.pdf>>

64 Actualmente, bajo el proyecto titulado “Planned Relocation, Disasters and Climate Change”, liderado por Brookings Institution, Universidad de Georgetown y ACNUR, se están desarrollando estas directrices. Ver la supra nota 20.

65 Ver las resoluciones de la Asamblea General: A/RES/62/153, párrafo 10; A/RES/64/162, párrafo 10; A/RES/66/165, párrafo 12. A/RES/68/180 párrafo 16; Consejo de Derechos Humanos: Res. 6/32 párrafo 5; Resultados de la Cumbre Mundial 2005, A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005, párrafo 132; resoluciones del Consejo de Derechos Humanos: A/HRC/RES/6/32, párrafo 5; A/HRC/RES/14/6, párrafo 9; A/HRC/RES/20/9, párrafo 1; A/HRC/RES/23/8, párrafo 12.

66 Guiding Principles on Internal Displacement (UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998).

67 Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, Protocolo sobre la protección y asistencia a los desplazados internos, 2006.

68 Bajo el enfoque de grupos temáticos del Comité Permanente entre Organismos para la coordinación de acciones humanitarias internacionales, ACNUR es el líder mundial del grupo temático de protección. Sin embargo, en caso de un desastre a nivel nacional, el liderazgo del grupo temático sobre protección es determinado para cada caso individual por ACNUR, ACNUDH y UNICEF, bajo el liderazgo del Coordinador Humanitario de la ONU. Además, se incluyen otras actividades para brindar protección y asistencia a los desplazados internos en situaciones de desastre en todos los grupos temáticos sectoriales, principalmente el grupo temático de gestión y coordinación de campamentos, encabezado por la OIM (desastres) y el grupo temático de refugios de emergencia, convocado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja FICR (desastres). Ver el grupo temático de protección global: <http://www.globalprotectioncluster.org/en/areas-of-responsibility/protection-in-natural-disasters.html>.

69 Desde 2008, el IDMC ha estado recolectando datos sobre desplazamientos en el contexto de desastres y además, ha desarrollado modelos para proyectar futuros desplazamientos en el contexto de desastres. Por otro lado, la matriz de seguimiento del desplazamiento de la OIM sirve para recolectar datos sobre el desplazamiento en el contexto de desastres en los lugares donde la organización mantiene operaciones sobre el terreno.

70 Actualmente, la OIM está desarrollando directrices sobre la incorporación de la movilidad humana en los planes nacionales de adaptación. Ver <http://environmentalmigration.iom.int/integrating-human-mobility-issues-within-national-adaptation-plans>.

71 Ver las supra notas 20 y 59

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



german
humanitarian
assistance

DEUTSCHE HUMANITÄRE HILFE



MacArthur
Foundation